

Kákai László

ÚTKERESŐ ÖNKORMÁNYZATOK MAGYARORSZÁGON



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Kákai László

ÚTKERESŐ ÖNKORMÁNYZATOK MAGYARORSZÁGON



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt, az Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18. Operatív Kutatási Terve „Modernizációs” alprogram keretében készült el és jelent meg.

Alprogram szakmai vezetője:

Pálné Prof. Dr. Kovács Ilona

Szakmai Lektor:

Prof. Dr. Gajduschek György egyetemi tanár

Szerző:

Prof. Dr. Kákai László

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. október 31.

© Prof. Dr. Kákai László, 2019

© Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem,

Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. BEVEZETŐ	9
1.1. Módszertani keretek	12
2. ELMÉLETEK A HELYI KORMÁNYZATRÓL ÉS POLITIKÁRÓL	15
3. KÖZIGAZGATÁS-SZERKEZETI MODELLEK	27
4. HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE A KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁBAN	41
4.1. Helyi szolgáltatások köre és problémái 2011 előtt	47
4.2. Helyi szolgáltatások köre 2011 után	51
5. CIVIL SZERVEZETEK A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKBAN	55
5.1. Civil szervezetek szerepe a helyi közszolgáltatásokban	59
5.2. A közszolgáltatásban résztvevő civil szervezetek jellemzői	63
5.2.1. A közszolgáltatásban résztvevő civil szervezetek meghatározása és módszertani kezelésének nehézségei	66
5.2.2. A KKC szervezetek „statikus” leírása	70
5.2.3. A KKC szervezetek „dinamikus” leírása	75
5.3. Foglalkoztatási és közfoglalkoztatás a civil szektorban	81
5.3.1. Nonprofit szervezetek részvétele a közfoglalkoztatásban	89

6. KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MEGÍTÉLÉSE A LAKOSSÁG SZEMPONTJÁBÓL – EGY EMPIRIKUS VIZSGÁLAT TAPASZTALATI ALAPJÁN 101

7. NÉZETEK ÉS ELMÉLETEK A TERÜLETI IDENTITÁSRÓL 121

7.1. Az identitásról	125
7.2. Az identitás és a társadalmi tőke kapcsolata	134
7.3. Értelmezési keretek: a régió	140
7.4. A regionális identitás	143
7.5. A regionális identitás vizsgálatának meghatározó tényezői – a tér, a kötődés és elemei	154
7.6. Regionális identitás – az olasz példa	156
7.7. A magyar megyerendszer és a regionális identitás	159
7.8. Lokális bizalom	169

8. AZ ÖNKORMÁNYZATOK, A GAZDASÁGI SZEREPLŐK ÉS A LAKOSSÁG KÖZÖTTI KAPCSOLAT FEJLESZTÉSÉT, A DÖNTÉS-ELŐKÉSZÍTÉSBE VALÓ NAGYOBB BEVONÁST BIZTOSÍTÓ ESZKÖZÖK 183

8.1. A helyi önkormányzatok és a helyi vállalatok lehetséges együttműködési szintjei, területei	183
8.2. Makroszintű együttműködések	185
8.3. Országos kiterjedésű, átfogó ágazati fejlesztések	185
8.4. Jelentős innováción, benchmarkon alapuló transznacionális projektek	189
8.5. Mezoszintű együttműködések	190
8.6. Térségi felzárkóztatási programok	191
8.7. Komplex térségfejlesztési nemzeti programok	193
8.8. Komplex helyi, térségi együttműködések	194

8.9. Mikroszintű, lokális együttműködések	195
8.10. A Helyi Önkormányzatok és a lakosság lehetséges együttműködési területei	200
8.10.1. A klasszikus (elitista) projekttervezési modell	201
8.10.2. A közösségi tervezés intézménye	202
8.11. Az önkormányzati fejlesztésekkel (elsősorban gazdaságfejlesztéssel) kapcsolatos lakossági, illetve vállalati vélemények	208
8.11.1. A gazdasági szereplők önkormányzati fejlesztésekkel kapcsolatos attitűdjei	211
8.11.2. Az önkormányzati fejlesztésekkel kapcsolatos lakossági vélemények	214
Felhasznált irodalom	217
Egyéb források (webhelyek Újságcikkek, közlemények):	229

1. BEVEZETŐ

A helyi önkormányzatok kialakulása és működése Európában szorosan összefügg az államok és kormányok fejlődésével, illetve új, demokratikus megoldások alkalmazásával. A kormányzati szintek közül a helyi önkormányzat áll a legközelebb a polgárokhoz, ezáltal jelentős szerepet játszik a helyi lakosság érdekeinek és véleményeinek képviseletében. Lehetőséget ad a politikai részvételre, a helyi döntések befolyásolására és a különböző vélemények kifejezésére, ami kulcsszerepet játszik a modern demokratikus politikai rendszerekben. A helyi önkormányzat ebben az értelmezésben nem csupán azért van, hogy a helyi problémákat a polgárokhoz minél közelebb kezelje, hanem feladata az is, hogy létrehozza és erősítse azt, amit polgári öntudatnak, részvételnek szokás nevezni. E feladata révén a helyi önkormányzat egyben a helyi civil társadalom kulcsfontosságú része is.¹ Nyugat-Európában a „liberális demokráciának” a különböző helyi önkormányzati adminisztratív rendszerekkel együtt már nagy múltjuk van. A kilencvenes években Kelet-Európa gyors felzárkózással kezdte el pótolni a demokrácia hiányát a Nyugattól átvett, vagy saját újonnan kifejlesztett koncepciókkal.²

Az önkormányzatok napjainkig tartó (szinte folyamatos) megerősödése és szerepének változása lényegében egybeesik az állam által közvetlenül ellátott

¹ Wehling 2000, 59. old.

² Kákai 2004.

köszolgáltatások folyamatos visszaszorulásával, valamint a piaci viszonyok térhódításával. A 2008-as gazdasági válságig szinte valamennyi fejlett országban egyre nagyobbá vált az állami újraelosztás szerepe, egyre több nemzetállami funkció összpontosult nemzetközi szervezeteknél, valamint a nemzeti kormányok hatásköreinek „megnyírbálása” a helyi állam, tehát az önkormányzatok megerősödésével járt együtt. A folyamat az önkormányzatiság egy másik fontos elemére is rávilágított, mely szerint a helyi önkormányzat alatt nem az autonómiát, hanem elsősorban az állami és helyi közösség közötti munkamegosztást kell érteni.³ Az állami kötelezettségek háttérbe szorulását jól mutatja az a kettős folyamat is, melynek egyik elemeként egyre több feladat és kötelezettség került át az önkormányzatokhoz. Ugyanakkor az 1980-as évektől egyre nehezedő gazdasági légkör nyomán a központi kiadások radikális mérséklődése figyelhető meg, amely jelentősen – bár országonként eltérő mértékben – érintette az önkormányzatok „költekezését”, gazdálkodását.⁴ Így azok a kihívások, melyekkel az önkormányzatoknak már a 80-as évektől szembe kellett nézniük, sokkal szélesebb körűek voltak, mint amit a „pénzügyi krízis” jelentett. A társadalmi, szociális és gazdasági változások jelentős hatást gyakoroltak arra a kontextusra is, melyben maga az önkormányzat is működik. Lényegében ez vezetett ahhoz a folyamathoz, melynek eredményeképpen az állam által „szabadon hagyott” területeken új szereplők jelentek meg, mint potenciális szolgáltatók (például nonprofit, forprofit és profitorientált szervezetek), valamint szolgáltatásokat nyújtó civil/nonprofit társadalmi szervezetek.

Az önkormányzatok nemzetközi térnyerése lényegében megegyezett azzal a politikai szándékkal, amely az állam totális jellegének lebontására és a lokális

³ Pálné 1990, 48. old.

⁴ Pálné 1990, 48. old.

döntések és feladatellátások arányának növelésére irányultak. A magyarországi rendszerváltás is hasonló célokat tűzött maga elé. E célkitűzések azonban gyakran estek áldozatul a gazdaság, és ezen belül a központi költségvetés elhúzódó válságának, illetve a 90-es évek egymást követő kormányai újra-etatizáló törekvéseinek. Ennek ellenére a decentralizáció mint politikai törekvés az önkormányzatok szerepkörének és feladatainak újragondolását eredményezte.

A helyi önkormányzat sokrétű feladatot lát el: igazgatja a települést, szervezi a helyi társadalmat, összehangolja és integrálja a lokális érdekeket, majd manifestálja és ütközteti más lokális, regionális vagy akár országos érdekekkel. További feladatai közé tartozik a helyi társadalom szolgálata, az államhatalmi és a lokális érdekek közvetítése, valamint összehangolása. Az önkormányzat tehát egy demokratikusan megválasztott és működő köztestület, amely a törvények keretei között, az állam felügyelete és segítsége mellett, saját felelősségére, lakosai érdekében önállóan szabályozza és igazgatja a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket. Ebben a definícióban kifejezésre jut az önkormányzat célja és megjelenik annak alanya (*ki kormányoz*), tárgya (*mit kormányoz*) és módja (*hogyan kormányoz*). Ez a meghatározás közel áll Robert Dahl⁵ vagy Gombár Csaba meghatározásához, akik a helyi hatalom alatt a helyi társadalomban megnyilvánuló érdekkörök és értékírányultságok olyan politikai transzformációját értik, amelynek eredményeként intézményesült formában jelenik meg helyi szinten a döntések tényleges birtoklása.⁶ Ennek az összetett kérdéskörnek mára könyvtárnyi irodalma halmozódott fel mind itthon, mind pedig nemzetközi viszonylatban. Keveset tudunk viszont az olyan területekről, melyek fontos terepei le-

⁵ Dahl 1961.

⁶ Gombár 1984, 36. old.

hetnek a helyi politika alakításának és minőségének. Ilyen területek lehetnek a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos kérdéskörök, vagy a civil szervezetek és önkormányzatok viszonya a szolgáltatások biztosításában, illetve az önkormányzat lakossági, vállalati kapcsolatainak alakulása, ezért vizsgálatom főleg ezekre a kérdéskörökre koncentrált. Jelen kötet mindazokat a területeket érinteni fogja, melyek kapcsolatba hozhatók az önkormányzatok ezen „puha” határterületeivel. Fókuszba ugyanakkor nem elsődlegesen a jogi, pénzügyi és hivatalos intézményi oldalról kívánja elemezni ezt a viszonyrendszert, hanem kicsit megfordítva, mintegy „bottom-up” módon közelíti a fenti kérdéskörökhöz. A szabályozórendszert csak érintőlegesen, mintegy keretként kívánja használni, amelybe a bemutatott eredményeket próbálja „beleilleszteni” és értelmezni.

1.1. MÓDSZERTANI KERETEK

A közjavak termelésében, a 2008-ban bekövetkező gazdasági válság nyomán kétirányú változás következett be: egyrészt csökkent a kormányzat közjavak biztosításáért való felelőssége, melynek következtében számos, addig közjósággként értelmezett dolog vált (ismét) magánjósággá; másrészt a megmaradó kormányzati felelősségi kör is jelentős mértékben átalakult. A válság előtti közvetlen feladatellátás helyébe lépő „új menedzsment” és politika előszeretettel épített a piaci mechanizmusok szerepére a közszükségletek kielégítésének biztosítása körében is. Kérdés, hogy ezt a változást a fogyasztó (ez esetben a lakosság) érzékeli-e, illetve van-e választási lehetősége, valamint érzékeli-e, hogy a közjavak területén milyen szereplők jelennek meg, mint szolgáltatók vagy fenntartók? Ennek vizsgálatára egy lakossági felmérés keretében kerestük a választ, külön hangsúlyozva az elmúlt időszakban a közszolgáltatások területén tapasztalt változásokat.

A kutatás az önkormányzatok viszonyrendszerét helyezte a középpontba. Annak a kérdéskörnek a tisztázására és elemzésére fókuszált, hogy a közszolgáltatások területén, illetve a közfeladatok ellátásában *milyen szerepet töltsön be az állam?* Nemzetközi szakmai körökben gyakori vita tárgya, hogy a globalizáció változó kihívásaihoz milyen hatékony, a komplex társadalmi, gazdasági, kulturális, fejlesztési problémákra rövid és hosszú távú ciklusokra bontott válaszokat adni képes kormányzati modell illeszkedik a legjobban.

Az alkalmazott módszer a fenti kérdések vizsgálatához alapvetően két pillérről épült. Az egyik tulajdonképpen szekunder információgyűjtés (Desk research), azaz a már rendelkezésre álló adatok, információk feldolgozása, rendszerezése és elemzése. A másik pedig egy primer kutatás, azaz egy országos, 1500 fő megkérdezésére épülő lakossági kérdőíves felmérés, amely reprezentatív nemre, településtípusra és iskolai végzettségre is.

A kutatás a magyar önkormányzati rendszer térbeli optimalizálásáról, a települések feladatainak méret szerinti differenciálásáról, a középszint szerepéről és az állami-önkormányzati szerepvállalás finomhangolásáról szólt.

A KUTATÁS PARAMÉTEREI

Alapsokaság: 18 évnél idősebb magyarországi népesség

Reprezentativitási szempontok:

- Településtípus csoportok
- Iskolai végzettségi csoportok
- Nem
- Korcsoportok

Településtípus szerinti csoportok jellemzői:

A településeket lakosságszám alapján érdemes csoportosítani, így alapvetően három kategóriába sorolhatók a helységek.

1. táblázat: Települések lakónépesség szerinti megoszlása

Településkategória	Választókorúak száma	Választókorú népességen belüli arány	Településszám
25.000 főnél nagyobb	3 615 817	44,9%	48
10.000 és 25.000 főnél közötti	1 170 471	14,5%	97
10.000 főnél kisebb	3 261 481	40,6%	3 010
Összesen	8 047 769	100,0%	3 155

A kérdőívek lekérdezésének ideje: 2018. június 18-2018. július 18.

2. ELMÉLETEK A HELYI KORMÁNYZATRÓL ÉS POLITIKÁRÓL

Döntően az angolszász országokban a „helyi kormányzat”, „helyi politika” vizsgálata a II. világháború után, különösen az ötvenes években jelentős eredményeket mutatott fel, bizonyítva ezzel a helyi politika vizsgálatának létjogosultságát.⁷ Az európai kontinensen ezzel szemben a „helyi kormányzat”, „helyi állam” és „helyi politika” elnevezései nagyon sokáig csupán „melléktermékei” voltak az állam- és hatalomelméleteknek. Szerepük, jelentőségük csupán a '70-es és '80-as években jelent meg önállóan vizsgálandó területként.⁸ A „helyi állam”, „helyi kormányzat” elnevezést az 1970-es évek közepétől használják egyre gyakrabban, amikor a helyi kormányzatot egy globalizálódó politikai rendszer integráns részeként kezdték szemlélni. Az „helyi kormányzat” elnevezés lényegében a hagyományos „közigazgatás szemléletű” megközelítéssel (mely kizárólag a helyi kormányzat szervezeteire és intézményeire összpontosított) szemben jelent meg. Az új elnevezés ezzel szemben az önkormányzatok működésének szélesebb kontextusait (politikai, gazdasági és társadalmi) is figyelembe vették. A közigazgatás leszűkítése (hivatalos és jogi kapcsolatokra) ugyanis könnyen vezet ahhoz a sematikus feltételezéshez, hogy a „dolgok olyanok, amilyeneknek

⁷ Dahl 1961.

⁸ Saunders 1980; Dearlove 1979; Dunleavy 1980.

lenniük kell: az erő ott nyugszik, ahol nyugodnia kell”⁹, ami az informális befolyásolási formákat és politika szerepét alulértékeli.

Az elmúlt évek főbb elméleteit sorra véve ezért a hagyományos közigazgatási megközelítéssel szembeni „útkeresésnek” is nevezhetjük, amelyek a helyi politika elemzésében számos elméleti eredményt produkált. Az áttekintéshez alapvetően négy megközelítést vettem figyelembe, melyeket Gerry Stoker után: „lokalista”, „közösségi választás”, „duális állam”, valamint „társadalmi kapcsolatok” elnevezéssel illettem.¹⁰

A kezdeti elméletek fókuszában a decentralizáció¹¹ volt a központi elem, amely egyedül képes korlátozni a hatalom centralizációját azáltal, hogy a helyi kormányzatok rugalmasabb, ellenőrizhetőbb és a tényleges fogyasztói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásokat képesek nyújtani.¹² Később a fiskális federalizmus keretei közé új elemként épültek be a közgazdaságtudományból származó információ-gazdaság tételei, melynek révén a hangsúly a kormányok közötti pénzügyi kapcsolatok hatékonyságáról a helyi bevételszerzésre és forrásgenerálásra helyeződött át.¹³ Ekkor a közszolgáltatás pusztá biztosítása helyett egyre inkább az önkormányzatok helyi gazdaságszervező és -fejlesztő tevékenysége került előtérbe. Ezen elméleti irányzatok uralták a 70-es és 80-as éveket is, melyre számos olyan helyi politikával foglalkozó irányzat épült, mint

⁹ Stoker 1991, 232. old.

¹⁰ Kákai 2004; 2011.

¹¹ Európában a föderáció helyett inkább a szubszidiaritás kifejezést használják (Szalai 2002, 424).

¹² Tibout 1956, 416–424. old.; Oetes 2005, 329–373. old.

¹³ Vígvári 2009, 709. old.

a lokalista szemlélet,¹⁴ vagy az új jobb vagy közösségi választás elmélete,¹⁵ de említhetnénk a duális állam tézisé¹⁶ vagy a helyi állam és társadalmi kapcsolatok irányzatát is,¹⁷ melyek együttesen adták meg az elméleti keretét a helyi önkormányzati rendszerek szinte folyamatos¹⁸ átalakításának.¹⁹

„Lokalista” megközelítés

A lokalista felfogás kiindulási pontja egybeesik azzal a közigazgatási megközelítéssel, hogy nyíltan támogatja az autonóm, választott helyhatóság működését. James és Stewart az autonóm helyi kormányzat mellett négy érvet sorakoztatott fel.²⁰ Először a helyi kormányzat lényegét arra a feltételezésre alapozta, hogy van értéke a hatalom kiterjesztésének és több döntéshozó bevonásának a helyhatósági testületekbe. A hatalom decentralizálása a szerzők szerint alapvető érték, és a helyhatósági testületek, mint választott testületek, „képviselhetik” a legitim politikai hatalom decentralizálását.

A második érv a felelősség kiterjesztését célozza. A szükségletek, az igények és az érdekeltségek változhatnak, a helyi kormányzat pedig lehetővé teszi, hogy ezekhez a különbözőségekhez a helyi önkormányzatok adaptálódhassanak.

¹⁴ Jones – Stewart 1983.

¹⁵ Buchanan – Tullock 1962; Pirie 1981; Niskanen 1973; Dunleavy – O’Leary 1987.

¹⁶ Cawson – Saunders 1983.

¹⁷ Duncan – Goodwin 1982.

¹⁸ A 60-as évektől napjainkig terjedő.

¹⁹ Kákai 2013.

²⁰ Jones – Stewart 1983, 6–7. old.

Harmadszor, a helyi kormányzat valóban helyi, mivel a képviselők és a hivatalnokok „életét is befolyásolják mindazon döntések, melyeket meg kell hozniuk, valamint azok között élnek, akiknek döntéseikkel befolyásolják életüket és ott, ahol a helyi környezetet alakítják”. A helyi kormányzat, a központi kormányzathoz képest kisebb mérete ugyan sebezhetővé teszi a külső kihívásokkal szemben, illetve átláthatósága miatt könnyű nyomást gyakorolni rá, amikor nem képes kielégíteni mindazok szükségletét, akik hatáskörében dolgoznak és élnek.

Végül a helyi kormányzat képes arra, hogy elnyerje a helyi társadalom bizalmát. Könnyebben ki tudja elégíteni a helyi szükségleteket és képest támogatást szerezni a helyi társadalom felé nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatos rendelkezésekhez, mert lehetővé teszi a választást.

A lokalisták felismerték az ellentmondást, hogy a helyhatóságok képtelenek arra, hogy mindenki számára egyenlő mértékben biztosítsák a szolgáltatásokhoz és támogatásokhoz való egyenlő hozzáférést. Stewart szerint: „A helyhatósági testület részben nyitott szervezet. Sok szállal kapcsolódik a társadalomhoz, ezáltal nyitottá válik. A helyhatóság azonban nem egyenlő mértékben nyitott mindenki felé és nem nyújt egyenlő mértékű elbánást minden igény számára”.²¹ Ezt a helyzetet Stewart kikerülhetetlennek és kényszerítő erőként fogja föl, ami elősegíti, hogy a hozzáféréssel kapcsolatos döntéseket tudatosan és nyíltan hozzák meg a választott képviselők.

A lokalisták világosan felismerték, hogy a működő helyhatósági testületek cselekvései nem mindig tükrözik a változó helyi szükségletek iránti felelősséget. A szervezeti intézkedések és a szolgáltatások összekapcsolása korlátozhatja a helyi bizottságok kapacitását. A szolgáltatásokat koordináló bizottságok domi-

²¹ Jones – Stewart 1983, 135. old.

nanciája a döntéshozásban inkább egy szűk funkcionális elemet erősít, s kevésbé célja a közösségi igények szélesebb megértése. A szervezet bürokratikus hozzáállása elbátortalaníthatja a kockázatvállalást és az innovációt. Az országos szintű testületekben és vitákon keresztül működő szakmai és politikai befolyás, a helyi tényezők és érdekek döntéshozatalból való kizárását eredményezheti.

Azon lokalista szemlélet, mely azt feltételezte, hogy a helyhatóságok képesek hatékonyan reagálni a helyi társadalom igényeire, azt az Új Jobb (*New Right*) irányzat kérdőjelezte meg, mely a politikai mechanizmust a piachoz képest alóbbrendűnek tekinti.

Új Jobb és a közösségi választás elmélet

A közösségi választás elméletírói²² szerint a javakallokálásának és a döntések meghozásának optimális mechanizmusa a piac. A szerzők szerint a közszolgálati hivatalok és a képviseleti demokráciák összehasonlítása törékeny lábakon áll. Bizonyos közzféra kiadásokról úgy gondolják, hogy hajlamosak a túlzott növekedésre, mivel a hivatalok hajlamosak a túlszolgáltatásra. Niskanen szerint ez a túlszolgáltatásra való hajlam felel a képviseleti demokrácia és a közszolgálati hivatalok gyengeségeire. Az öncélú politikusok igyekeznek maximalizálni a rájuk adott szavazatokat, ezáltal a pártversengés társadalmi elvárásokat épít fel az állam által nyújtott szolgáltatásokról. A hivatalban megtehetik, hogy eltitkolják a döntések következményeit, a valós gazdasági és fiskális helyzetet a választók elől. Hajlamosak arra is, hogy a deficitet konszolidálásba csúszassák, ami kiterjeszti a folyó állami kiadások költségét a következő évekre és valószínűleg az állampolgárok jövőbeni generációira is.²³

²² Buchanan – Tullock 1962; Niskanen 1971; 1973.

²³ Niskanen 1973.

Általánosan megfogalmazva, a közösségi választás a létező demokratikus rendelkezéseket az állampolgárok preferenciáinak és igényeinek szegényes jósainak tekinti. A választások néhány éves periódusában ráveszik az embereket, hogy a kérdések egész sora felett döntsenek, pedig a piaci mechanizmusok által nyújtott választási lehetőségek sorával összehasonlítva erre alkalmatlanok. A hivatalnokok ezzel szemben saját jólétüket szolgálják azzal, hogy folyamatos költségvetés-növekedést szorgalmaznak, mely növeli létszámukat, fokozza előrejutási kilátásaikat. Niskanen szerint a költségvetés maximalizálása nem lezárt folyamat, hiszen a politikusok a hivatalnokok „felügyelete alatt” gyakran maguk is szimpatizálnak a költségvetés növelésének lehetőségével. Emiatt képesek a hivatalnokok arra is, hogy hatalmukba kerítsék a politikusokat, mivel ellenőrzésük alatt tartanak sok olyan információhoz való hozzáférési utat, amely a szolgáltatások iránti igényeket és a már létező szolgáltatások költségeit tartalmazza. A helyhatóságokban domináló speciális bizottságalapú ellenőrzési rendszerek hajlamosak lazán venni a bürokratikus viselkedés ellenőrzését, mivel a képviselők mindenütt részesei a hagyományos érdekcsoportoknak vagy szövetségeknek.²⁴ Henney erre alapozva meglehetősen lebecsülő képet fest a helyhatóságokról. Következtetése szerint a helyi kormányzat „túl nagygyá, túl távolivá, túlpolitizálttá, túl alárendeltté vált a hagyományos érdekek nyomásával szemben és túl bonyolulttá ahhoz, hogy megértsék az egyszerű emberek, akiket egyedül hagytak az ellenőrzésben”.²⁵ Önérdékű szakemberek és szakszervezetek dominálnak a helyi kormányzatban, míg a vezetői és politikai kontrollok gyengék és nem hatékonyak. A fogyasztói preferenciákat ritkán veszik figyelembe, s

²⁴ Niskanen 1973.

²⁵ Henney 1984.

ezzel a nem megfelelő szolgáltatások túlszolgáltatását eredményezik, „amelyek alacsony színvonalúak, nem felelnek meg a szükségleteknek, emiatt sokan drágábbnak ítélik, mint a magánszektor szolgáltatásait”.²⁶

A közösségi választás elméletírói a helyi kormányzat e káros vonásait két módon próbálják orvosolni. Egyrészt kiszereződéssel (*contracting-out*), ami azért vonzó, mert a magánszerződő felekkel nyitott verseny arra kényszeríti a hivatalokat, hogy több információt fedjenek fel az általuk nyújtott szolgáltatások köréből, ami lehetővé teszi a költséghatékonyság és az alkalmasság összehasonlításait. A kiszereződés emellett versenyhelyzetet teremt a „házon belül” nyújtók monopóliumával szemben.²⁷ Másrészt a működő hivatalok szétszabdolásával (*fragmentation of existing bureaucracies*), amely sok állampolgár eltérő preferenciáit megfelelőbben elégítheti ki. A kisebb egységek több homogén társadalmi csoportot vehetnek körül, könnyebbé téve, hogy megfeleljenek az állampolgárok elvárásainak.²⁸ A nagy hivatalok javakat és szolgáltatásokat nyújtó monopóliumának dezintegrációja szintén kilépési lehetőséget teremt a fogyasztó számára, lehetőséget teremt az összehasonlításra és a választásra.

A duális állam tézis

A tézis eleinte a termelés/befektetés és fogyasztás politikája közötti megkülönböztetés volt.²⁹ A társadalmi befektetés politikák célja a javak és szolgáltatások termelésének fenntartása a gazdaságban a magánszektor cégei profitabilitásá-

²⁶ Pirie 1981, 31. old.

²⁷ Dunleavy, – O’Leary 1987, 16. old.; Horváth 2002, 27. old.

²⁸ Dunleavy – O’Leary 1987 21; Horváth 2002, 28. old.

²⁹ Cawson – Saunders 1983.

nak támogatásával. A társadalmi fogyasztói politikák ezzel szemben elsősorban a populáció azon eltérő csoportjai fogyasztói szükségleteinek támogatását célozzák meg, akik különböző okok miatt nem tudják kielégíteni szükségleteiket a piaci vásárlásokon keresztül. A szolgáltatásoknak ez a kategóriája a közvetlen bevételi támogatásokat foglalja magába, mint a nyugdíj, a társadalombiztosítási előnyök, családi engedmények és képzési, egészségügyi és szállásügyi rendelkezések.

Cawson és Saunders szerint a politikák eltérő típusai a termék-orientált és a fogyasztó-orientált állami rendelkezések köré szerveződnek. Az előbbi viszonylag zárt területi szféra, az utóbbit pedig nyitottabb demokratikus vagy kompetitív szféra jellemzi. *Az állami hivatalnokok a fontosabb döntéseket inkább a tőkés termelők kiválasztott csoportjaival, szakmai társaságokkal és szakszervezetekkel szoros egyeztetések során hozzák meg.* Ezeknek a csoportoknak közvetlen és világos állami hozzájárulást adnak, mert együttműködésük lényeges, ha a politikák a társadalmi befektetésekben hatékonyak akarnak lenni. A társadalmi fogyasztói politikák másrészt sokkal szélesebb versengő és eltérő érdekek sorát foglalják magukba. Az államhoz való hozzájárulást nyitottabb és demokratikusabb.

Nagy-Britanniában az állam felismerte, hogy a társadalmi befektetéseket nemzeti szinten kezelje, mivel a központi kormányzatot és a „kvázi-kormányzati” szervezeteket viszonylag könnyen elszigetelheti a szélesebb képviselési nyomástól. A társadalmi fogyasztói politikákat elsősorban a helyi hatóságok művelik, akiknek viszonylagos átláthatósága és hozzáférhetősége fogékonyabbá teszi őket a szélesebb körű befolyásra. *A helyi kormányzat tehát a szükségletekkel és az életminőséggel kapcsolatos rendelkezéseket hoz.* Azonban a társadalmi fogyasztás funkciói szükségszerűen alárendelődnek a társadalmi funkcióknak, mivel az utóbbiak döntő fontosságúak azoknak a feltételeknek a fenntartásában, melyekben a termelés folytatódhat, ezáltal a konfliktusok a központi és he-

lyi kormányzatok között kódolva vannak. A magántulajdonra orientált centrális szint eleve szemben áll a jóléti fogyasztásért felelős lokalitással.³⁰

Az elmélet bírálói szerint nagyon nehéz empirikusan különbséget tenni az elsődlegesen termelés-orientált és az elsődlegesen fogyasztó-orientált intervenciók között. Például az állami lakásügy nemcsak a vásárlók szükségleteit igyekszik kielégíteni, de a magánépítők felé is támaszt igényeket.

A helyi állam és a társadalmi kapcsolatok

A helyi állam két funkciót tölt be: a munkaerő reprodukcióját és egy ideológiai szerepet, melynek célja a társadalmi harmónia biztosítása. Ez a második szerep számos (különösen baloldali) elméletíró figyelmét keltette fel, mivel ellentmondásosnak és konfliktusterhelteknak látták ezt a folyamatot. Duncan és Goodwin szerint a helyi állami tevékenységek hozzájárulnak olyan kérdések megértéséhez, hogy a társadalom hogyan és miért működik.

A helyi államnak kettős képviselési szerepe van. Képviseli a helyi érdekeket, ugyanakkor felelős az országosan meghatározott politikáknak is. A domináns helyi érdekekért tesz és beszél, a központi kormányzati döntések helyi megvalósítójának szerepe azonban ezt korlátozza. Nemzeti szinten a nagy pénzügyi és ipari érdekek dominálnak. A helyi állam képviselheti a neki is megfelelő nemzeti politikákat, de olyan kérdéseket is képviselhet, melyek a domináns helyi érdekek elvárásait igyekeznek kielégíteni. Ez a feszültség viszont alapot szolgáltat a központi-helyi konfliktusok számára.³¹ Összegzőképpen megállapíthatjuk, hogy a fenti elméletek mindegyike hozzájárult a helyi politika megértéséhez, de mind-

³⁰ Horváth 2002, 29. old.

³¹ Duncan – Goodwin 1982; 1985, 227–253. old.

egyiküknek vannak korlátai és gyengeségei is. A legtöbb elméleti megközelítés a helyi politikát viszonylag nyitottnak, plurálisnak és kompetitívnek írja le. Mind a négy szemléletmód szerint felelősek a helyhatóságok a helyi érdekekért, bár mind felismeri, hogy a verseny nem tökéletes és hogy a helyi hivatalnokokhoz és képviselőkhez való hozzáférés nem mindenki számára egyenlően nyitott.³²

A duális állam és a társadalmi kapcsolatok modellek elemzéseikben túl kevés szerepet szánnak az állami szervezetek és a belső „politikacsinálási” folyamatok jelentőségének. A közösségi választás és a lokalista megközelítések sokkal többre értékelik a helyi hatóságok belső dinamikáját, de mindkettő meglehetősen absztrakt és egyszerűsített módon bánt vele. Az előbbi a költségvetés-maximalizáló hivatalnokokat emeli ki, az utóbbi az általános vezetési elveket. Hogy megértsük a politikát a városházán, nemcsak a képviselők, pártcsoportok, különböző szakmai csoportosulások és szembenálló hivatali érdekek dinamikáját szükséges figyelembe vennünk, hanem úgy kell tekintenünk a helyhatóságokra, mint társadalmi struktúrákra.³³

A négy elmélet közül három látta úgy, hogy a fő dilemma a helyi állam számára az a nyomás, amivel a központi állam részéről találkozik. A lokalisták, a társadalmi kapcsolatok és a duális állam modellek mind úgy látják a helyi kormányzatot, mint amit a központi állam „gyarmatosítási” kísérletének közelgő veszélye fenyeget. A közösségi választás elméletírói számára a helyi kormányzat problémája nem annyira a központi kormánnyal kapcsolatos, hanem saját magával. Az Új Jobb gondolkodói szerint pedig szükség van egy erős államra, amivel ki tudja kényszeríteni a helyi kormányzatok reformjait. A helyi kormányzat

³² Kákai 2004, 29–31. old.

³³ Kákai 2004, 29–31. old.

szerintük nem felelősségteljes, kis választást nyújt, érzékeny vásárlóhiányban szenved és túl dominánsak benne a szakszervezeti és alkalmazotti érdekek.³⁴

A helyi kormányzat kötelessége, hogy mindkét fenti érvek megpróbáljon érvényt szerezni. A helyi kormányzat dilemmája, hogy az állam felől folyamatos nyomásnak van kitéve, ugyanakkor nem várhatja el automatikusan a fogyasztók és a választók elkötelezettségét és támogatását. A túléléshez a helyi kormányzatnak szüksége van a változásra – szolgáltatások fejlesztésére, a hozzáférés könnyítésére és a választás lehetőségének biztosítására –, de az ilyen változást egy „gyakran ellenséges környezetben” (ez alatt értve a kormánypolitikát, helyi fogyasztói, választói igényeket) rendkívül nehéz megvalósítani.

Ha fenti helyi politika elméletek hazai vonatkozásait keressük, akkor azzal a dilemmával szembesülünk, hogy értelmezhető-e ezek az elméletek a magyarországi helyi politika/közigazgatás fejlődésében?³⁵

Magyarország sok tekintetben más utat járt be, mint a világ fejlett országai. Önálló közigazgatási gondolkodásról csak a kiegyezés időszakától beszélhetünk,³⁶ amikor a fejlett európai országokban már több közigazgatási irányzat is létezett. A 19. század második felében (igen erős ellenállás ellenére) lényeges reformon ment keresztül a magyar közigazgatás: a vármegyei közigazgatást államosították, a közigazgatási álláshelyek betöltését egyetemi végzettséghez kötötték, létrejött a közigazgatási bíróság, az ügyintézés, az eljárás számos kérdését szabályozták; korszerű törvények születtek a törvényhatóságokról – főváros, község, vármegyék (1870: XLII.tc.; 1886: XXI. tc.) –, a városrendezésről. Ezek a törvények lényegében lemásolták (osztrák közvetítéssel) a porosz rendszert.³⁷

³⁴ Kákai 2004, 29–31. old.

³⁵ Kákai 2004, 30. old.

³⁶ Eötvös 1981; Mocsáry 1988; Grünwald 1988.

³⁷ Kukorelli 1993, 266. old.

Az egyoldalú német befolyás (amely részben osztrák közvetítéssel érvényesült) eredményeként Magyarországon a *közigazgatás jogi irányzata vált egyeduralgódóvá*, bár ettől az irányattól némileg eltér Magyary Zoltán, aki a jogi szempontok mellett már megjelenítette (részben amerikai tapasztalatai alapján) az igazgatás gazdaságossági és eredményességi szempontjait is.³⁸

A második világháború után a szocialista rendszer kiépülésével a hierarchikus bürokráciából még a demokrácia kívánalmait is „kispórolták” az ellenőrizhetetlenség, a hatékonyság javítása érdekében.³⁹ A helyi tanácsokat olyan „tömeg”-transzmissziós szervezeteknek tekintették, amelyek egyetlen rendeltetése a pártszervek és a lakosság közötti közvetítés biztosítása. A szovjetrendszer átvétele, és a magyar közigazgatás rendszerébe illesztése a lokális politika intézményeinek, biztosítérendszerének felszámolását jelentette.⁴⁰ Lőrincz Lajos, a magyar közigazgatás igazi lemaradását a nemzetközi fejlődés irányaitól a második világháború utáni esztendőkre, különösen a negyvenes évek vége és a hetvenes évek eleje közé teszi.⁴¹ Ez nem jelenti azt, hogy a közigazgatás-tudománynak ne lettek volna művelői, műhelyei, de igazi ébredésüket a 80-as évek második fele „hozta” el. A jogi irányzat mellett (Bihari Ottó, Szamel Lajos, Ádám Antal, Kiss László, Csefkó Ferenc stb.), megjelentek a szociológiai és társadalomtudományi irányzat képviselői is (Bóhm Antal, A. Gergely András, Gombár Csaba; Pálné Kovács Ilona, Józsa Zoltán, Horváth M. Tamás, Weiner György stb.).

3. KÖZIGAZGATÁS-SZERKEZETI MODELLEK

A közigazgatási területbeosztás számos tényező függvénye, így hatással lehet rá az államok területi nagysága, a népességszáma, de legfőképp a társadalomszervezés és irányítás politikai-ideológiai célja és feltételrendszere, valamint a hatalomgyakorlás módja.⁴² A feltételek között ugyanakkor kiemelkedő helyet foglalnak el az adott ország nemzeti sajátosságai, amelyek döntően meghatározzák azt, hogy milyen elvek (például alkotmányos vagy szokásjog alapján) hatása mentén szabályozzák az egyes közigazgatási kategóriák és szintek egymás közötti viszonyát. Az egyes államszerkezeteken belül a helyi önkormányzatok rendszere általában nem különbözik az állam teljes alkotmány- vagy jogrendszerétől, de különböző rövid és hosszú távú történelmi hatások eredményei mindenképpen hatással vannak rá.

A helyi önkormányzatok eltérő fejlődését és szerkezetét a mai napig Európa történelmi fejlődésének különbözőségei jellemzik, ezek adják meg a helyi önkormányzatok adminisztrációs szerkezeteinek kialakulásának különböző magyarázatait. Az adminisztrációs szerkezetek ezen eltérő formáinak leírására Arne Leemans sajátos kategóriarendszert dolgozott ki,⁴³ ami lényegében meg-egyezik Gordon Smith felosztásával.⁴⁴

³⁸ Csizmadia 1976, Magyary 1937.

³⁹ Lőrincz 1996.

⁴⁰ Horváth 1996, 23. old.

⁴¹ Lőrincz 1998, 9. old.

⁴² Hajdú 1994.

⁴³ Leemans 1970.

⁴⁴ Smith 1989, 258–266. old.

A nemzetközi szakirodalom a helyi-területi irányítás alkotmányos helyzete, szerepe, a központi és helyi viszonyrendszer alapján a fejlett demokráciák tekintetében három nagy országcsoporthat különít⁴⁵ el.⁴⁶ Ezek: a francia vagy napóleoni; az angolszász, valamint a vegyes, kontinentális modell. John Loughlin tovább finomítja a fenti módszertani keretet azzal, hogy az állami tradíciók alapján a vegyes, kontinentális modellt szétválasztotta és megkülönböztette a német tradíciókra épülő rendszereket a skandinávoktól.⁴⁷

A napóleoni vagy fuzionált rendszer (*fused systems*), amely leginkább a nyugat- és dél Európa egységes (unitárius), és látszólag (úgynevezett quasi) föderatív államszerkezetű országaiban terjedt el. A modell lényegére Franciaország az 1982-es és az 1986-os reformokat megelőzően szolgált példát, valamint Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország és Belgium. Ebben a modellben a helyi kormányzatnak inkább községi, mint közigazgatási identitása van.⁴⁸

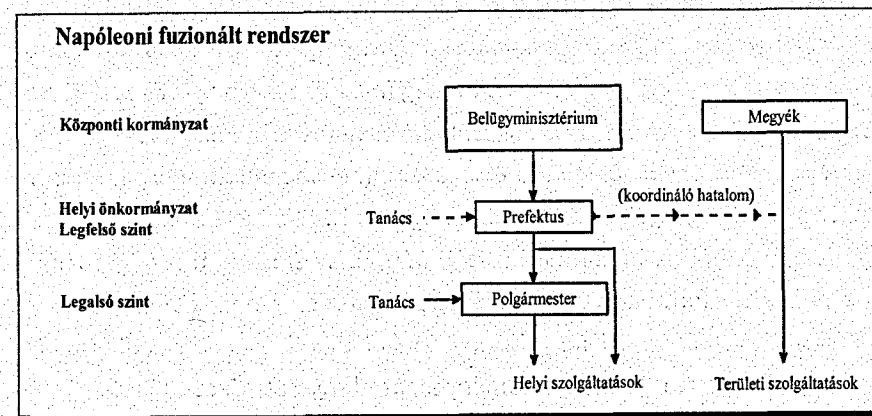
⁴⁵ Hesse 1991.

⁴⁶ Lényeges hangsúlyozni, hogy ez a felosztás nem csak a területi szerkezet jellemzésére alkalmas.

⁴⁷ Loughlin 2001.

⁴⁸ Hesse – Sharpe 1991, 605–608. old.

1. ábra:



Forrás: Smith, G. 1989: 262

A fuzionált rendszer eredete Napóleonnak az 1791-es Francia Forradalmi Alkotmányra adott reakciójára vezethető vissza. Ez az alkotmány hozta létre Franciaországban a *départementek* és a közösségek egységes rendszerét, melyek mint alapvető közigazgatási egységek a mai napig fennmaradtak.

A francia modell lényege, hogy átfogó felelősségű önkormányzatokkal rendelkeznek, melyek eredményeként csak kivételesen láthatnak el önkormányzati feladatot állami vagy speciális hatóságok. Az alapszintű önkormányzatok nagy száma miatt (mivel minden település rendelkezik önkormányzati jogokkal) a községi önkormányzatok nem rendelkeznek átfogó felelősségi körrel a közszolgáltatások területén, így a hatáskörök nagyobb részét a teljesítőképesség szempontjából nagyobb (városi, megyei, illetve regionális) önkormányzatok látják el.

Az alkotmány szerint minden azonos státuszú önkormányzati egység egy közös feljebbvaló gyámsága (prefektus) alatt áll, amely a központi állam nevében formális irányítást gyakorol minden kormányzati tevékenység fölött. Ellen-

súlyként a nagyvárosi helyi tanácsok találhatók, amelyeket a helyi autonómia tekintetében szintén korlátoztak, mivel a helyi polgármesterek, akiket korábban a *département* előljárója választott meg (ma már ezt a helyi választások teszik), az előljáró révén szorosan kapcsolódtak a nemzeti politikához.

A prefektus egyidejűleg látta el az állami (dekoncentrált) igazgatási és az önkormányzati igazgatási apparátus felügyeletét. A francia önkormányzatok státusza 1982-től az önkormányzatiság irányában erősödött. A végrehajtott közigazgatási reformok eredményeként a prefektus szerepe és befolyása a helyi politikára átalakult azáltal, hogy bizonyos feladatkörök ellátása az önkormányzatokhoz került. A reformok eredményeként elfogadott decentralizációs törvények következtében az állam alapvető változásokon ment keresztül. Bár továbbra is megmaradt a nagyszámú (36 000) alapszintű önkormányzat, azonban 96 megyei és 22 regionális önkormányzat, valamint 19 000 társulás (egycélú vagy többcélú) teszi életképesebbé a francia rendszert.⁴⁹

A dél-európai államok államszervezete a napóleoni állam örökségeként sokkal centralizáltabb, önkormányzati rendszerükben a prefektusi rendszert öröklő jellemzőkkel bírnak. Több országban a politikai demokrácia csak jelentős késéssel alakult ki és nyerte el mai formáját (például Görögország, Spanyolország, Portugália). Részben ennek köszönhetően a központi-helyi kormányzati kapcsolatok gyámkodási rendszere: csak az utóbbi 1-2 évtizedben kezdett átalakulni, módosítva az egész dél-európai modellt. A déli önkormányzati rendszerek egyrészt sokkal szorosabban kapcsolódnak az állam központi szerveihez, politikai (például pozícióhalmozás – *cummul des mandes* – révén) és közigazgatási (például erős és általános felügyeletet gyakorló, regionális szintű állami

⁴⁹ Hunt – Chandler 1993, 54–59. old.

szerv, mint a prefektus Franciaországban) tradícióik nyomán, másrészt a helyi politikum – Franciaországban főleg a mandátumhalmozás révén – mintegy „gyarmatosította” a központi kormányzatot,⁵⁰ ezáltal hathatós önkormányzati érdekvédelmet valósított meg. A parlamenti képviselők közel 90%-a minimum egy helyi mandátummal rendelkeztek, és minden 80 ezer lakos fölötti város polgármestere egy országos mandátumot is betöltött 1990-ben.⁵¹ Ennek a szinte parttalan részvételi, befolyásolási lehetőséget teremtő megoldásnak a hatásfokát tovább erősíti az a tény is, hogy a tisztséghalmozás nemcsak a politikai-képviselési pozíciókra terjed ki, hanem felöleli az állami hivatalok számos vezető pozícióját is.

Az angolszász kettős-rendszer (*dual-systems*) csak Nagy-Britannia és Írország helyi önkormányzataiban jelenik meg. Ez a modell fő jellemvonásait tekintve közelebb áll az Egyesült Államok önkormányzati rendszeréhez, mint a kontinens többi államához.⁵² Angliában a helyi önkormányzat mai modern formáját a központi kormány hozta létre. Az 1835-ös Városi Testületi Törvény (*Municipal Corporation Act*) egységesítette a városok funkcióit, kiterjesztette a választójogot és újrafogalmazta a feladatköröket. 1888-ban a vidék számára megyei tanácsokat hoztak létre, ahol a városok és a vidék alsó-kerülete is létrejött (1894-ben). Ez a rendszer 1974-ig működött. Ekkor a városok körzetei alapján nagyobb egységeket hoztak létre, majd 1986-ban megszüntették a megyéket a fővárosi területeken. Az eredmény egy olyan „egységes tanács szerkezet” lett, melyben a megyék és körzetek sajátos kombinációja valósult meg. Ezen

⁵⁰ Mény 1987; Page – Goldsmith 1987.

⁵¹ Mény 1993, 123–136. old.

⁵² Norton 1991, 20. old.

kombinációt néhány esetben megyék körzetek nélkül, vagy körzetek megye nélkül szerkezet kialakításával, vagy pedig a megyék felosztásával érték el.⁵³

A megyék és a nagyvárosi körzetek határait az 1972-es önkormányzati törvényben határozták meg, míg a megyei közigazgatási kerületek határait Anglia és Wales két *Önkormányzati Határ Bizottsága* húzta meg. Angliában és Walesben a községi igazgatás három szintje létezik. Az önkormányzatok alapszintjét a 296 nem nagyvárosi kerület képezi. Középszinten a county-k (grófságok) találhatók, melyek kerületekre (*districts*) oszlanak (45). London különleges helyet foglal el a maga 32 törvényhatóságával (*borough*). Az előzőeken kívül még 36 nagyvárosi kerület található. A szerkezet összetettségét jelzi, hogy a többnyire két szintre berendezkedett Anglia helyi önkormányzati rendszere több, mint 8000 egyházmegyei önkormányzattal (*Parish Council*) is kiegészül.

A reformnak köszönhetően Angliában a 2028 önkormányzati egységből 484 új közigazgatási egység jött létre. A helyi önkormányzatok összevonásával párhuzamosan jelentős mértékben csökkentették a középszintű önkormányzatok számát.⁵⁴

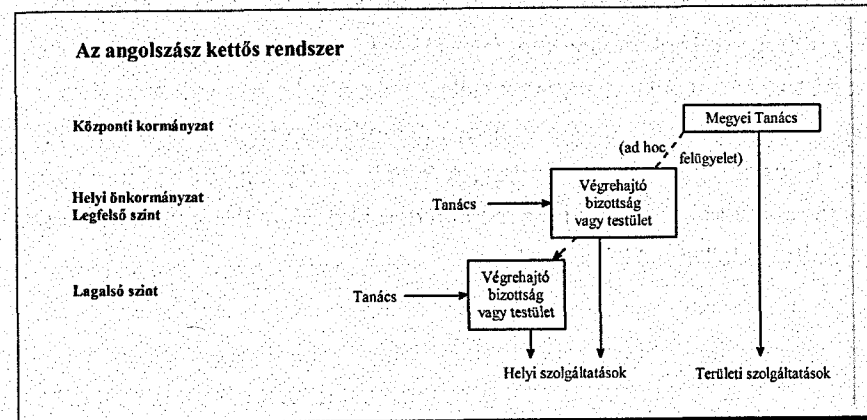
Az angol modellre az állami tutela (gyámság) hiánya, valamint a központi és helyi kormányzati szint(ek) következetes elválasztása jellemző.⁵⁵ Az állam erős irányító szerepet tölt be, érvényre juttatva az *ultra vires* elvét. Az *ultra vires* elvének lényege szerint a helyi önkormányzat, mint jogi személy (eltérően a természetes személytől), csak olyan feladatokat láthat el, olyan hatásköröket gyakorolhat, amelyekre a törvényhozó kifejezetten (az angol jogfelfogás szerint szó szerint) felhatalmazta.

⁵³ Benett 1993, 41. old.

⁵⁴ Byrne 1986, 39–46. old.

⁵⁵ Bulpitt 1983; Benett 1993.

2. ábra:



Forrás: Smith, G. 1989: 262

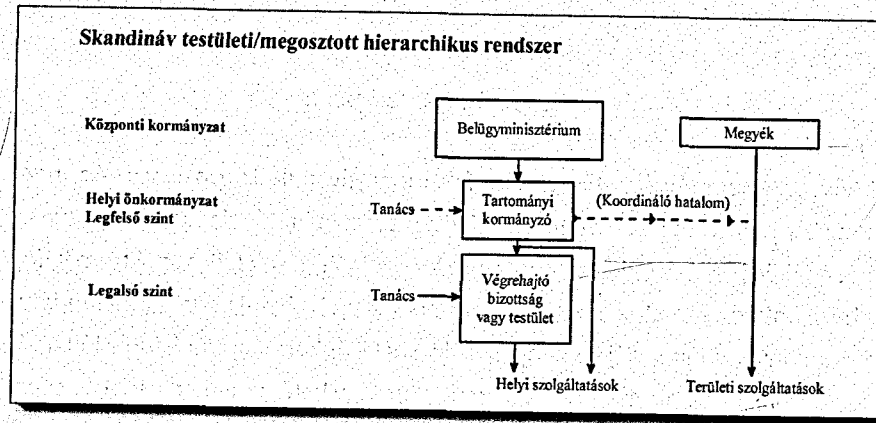
A következetes szétválasztásnak többféle megnyilvánulási formája van. Az angol kormány nem végez közvetlen végrehajtó, közszolgáltató feladatokat (kivéve az egészségügyi ellátást, de azt teljesen), a közszolgáltatások teljes spektrumát, így a helyi önkormányzatok (speciális körzeti hatóságok révén) végzik. Ez a rendszer a „kormány” dominanciájára hagyatkozik; a helyi önkormányzatok funkcióit a választott tanács szabja meg, de a központi kormány határozza meg a jogi és pénzügyi kereteket. Ennek eredményeként nehéz egy egységes végrehajtó szervet létrehozni akár politikai, akár közigazgatási szempontból.⁵⁶ A polgármester csupán szimbolikus szerepet tölt be. A rendszerre a bizottsági „túlsúly” (a végrehajtó szervekkel szemben) jellemző, a helyi önkormányzatokat pedig tanácsoknak hívják, ezzel is kifejezve a bizottságok rendszerének kollektív felelősségét. Az angolszász rendszer sajátossága, hogy a nagyvárosi térségeket leszámítva a falusi taná-

⁵⁶ Smith 1989, 263. old.

csak csekély önkormányzati hatáskörrel rendelkeznek, funkciójuk elsősorban a körzeti és megyei önkormányzatok felé való érdekérvényesítésben merül ki. Ezzel szemben a városi önkormányzatok széles felelősségi körrel rendelkeznek, azonban az önkormányzati feladatokat nagyobb területi (megyei) léptékben látják el.

Megosztott hierarchikus rendszerek (*split hierarchy systems*) a skandináv országokra és a közép-európai régi polgári demokráciákra (Németország, Ausztria, Svájc és Hollandia) jellemzőek.

3. ábra:



Forrás: Benett, R.J. 1993: 37.

A központi kormány nagymértékben befolyása alatt tartja a vidéki szintet, beleértve a tagok kijelölését is. A települések saját tanáccsal és kollektív felelősségű autonómiával rendelkeznek úgy, mint a kettős rendszerben.⁵⁷ A helyi egységek

többnyire volt egyházi községeken alapultak, amely a feladatok olyan elosztását eredményezte, hogy helyenként az önkormányzattal rendelkező települések teljesen egyedül működhettek, helyenként pedig úgy, mint a nemzeti kormány képviselői (kettős rendszer). A széleskörű funkcionális autonómia a klasszikus angol modellhez hasonlítható. Az önkormányzati rendszer egymással alá-fölérendeltségi viszonyban nem álló települési és megyei önkormányzatokból áll. A skandináv államokban ugyancsak elválnak egymástól a politikai szintek: a helyi önkormányzati szféra képviselői csekély jelentőséggel bírnak a központi politikai-hatalmi elit számára, ám megtalálhatók a francia modell jellemzői is.⁵⁸ Ezen modell fő jellemzője a helyi önkormányzatok széles felelősségi köre. A helyi igazgatás jellemzője a nagyfokú integráltság (több település – egy önkormányzat), a jelentős pénzügyi, gazdasági önállóság és széles körű szolgáltatási felelősség.

Svédországban például első lépésben az önkormányzatok számát 2498-ról 1037-re csökkentették úgy, hogy ezen belül a 2281 falusi önkormányzatból 816-ot szerveztek, melyek központjában a leggyorsabban fejlődő községeket jelölték ki. A reform második lépésként megszüntették a falusi, mezővárosi és városi önkormányzatokat, és helyükbe egy új, egységes kategóriát alakítottak ki (*kommunt*). Ez már egy olyan egység volt, melyben az érintett települések lélekszáma elérte a 8000 főt. Az 1962-1974 között lezajlott reformhullám eredményeként a helyi önkormányzatok száma 1037-ről 286-ra csökkent, miközben az 5000 főnél kisebb önkormányzatok gyakorlatilag megszűntek (bár még 9 található).⁵⁹ Svédországban a reformok következtében a helyi önkormányzatok

⁵⁸ Smith 1989, 263. old.

⁵⁹ Jones 1993, 120–122. old.

⁵⁷ Benett 1993, 42. old.

képessé váltak olyan közszolgáltatások nyújtására, amelyeket korábban a középszint látott el. Így a területi önkormányzatokra (23 megye) háruló feladatok nagyságrendekkel csökkentek.

A szakmai vitán túl Európában az elmúlt évtizedek során végrehajtott közigazgatási és önkormányzati reformok lényegében az állam szerepének újrafogalmazása, és a közszolgáltatások gazdaságosságának kérdése köré csoportosíthatók.⁶⁰ Ezért, ha a közigazgatási reformok eredményeit is figyelembe vesszük, akkor Európában lényegében csupán két életképes modell található:⁶¹

- Az észak-európai vagy skandináv modell, amelyben a települési önkormányzatok nagyon széleskörű, magas színvonalú és gazdaságosan előállított közszolgáltatásokat nyújtanak. Ez a modell nagy lakosságszámú, széles önkormányzati önállóságra, jelentős pénzügyi önállóságra épülő településekre támaszkodik (a közigazgatásilag és szolgáltatásszervezési szempontoknak leginkább megfelelő „optimális” üzemméret kialakítása alapján).
- A dél-európai vagy mediterrán modell, amelyben a települési önkormányzatok ugyan megőrzik önállóságukat, de közszolgáltatási feladataik jelentős részét a középszintű területi önkormányzatoknak adják át, amelyek hatékony és széles közszolgáltatásokat nyújtanak.

Összességében azt mondhatjuk, amint azt az alábbi, 2. számú táblázat is mutatja, hogy noha elmúlt évtizedekben számos európai országban zajlott le önkormányzati reform, a térkép meglehetősen tarka maradt.

⁶⁰ Kákai 2013, 8. old.

⁶¹ Kákai 2009, 138. old.; Cséfalvai 2006, 305. old.

2. táblázat: EU tagállamok alapszintű közigazgatásának és a nemzeti szint alatti szintek főbb jellemzői

	Települések			Helyi önkormányzatok		
	Száma	átlagos területe (km ²)	átlagos népessége (fő)	száma	átlagos területe (km ²)	Átlagos népessége (fő)
Ausztria	2 359	36	3 455	2 359	36	3 455
Belgium	589	52	17 504	589	52	17 504
Bulgária	5 329	21	1 352	264	420	27 288
Cyprus	614	10	1 256	388	15	1 987
Csehország	6 249	13	1 640	6 249	13	1 640
Dánia	272	158	19 846	272	158	19 846
Egyesült Királyság	10 668	23	5 650	387	624	155 739
Észtország	241	188	5 846	241	188	5 846
Finnország	4 000	84	1 303	445	757	11 710
Franciaország	36 684	15	1 633	36 684	15	1 633
Görögország	6130	22	1 740	900	147	11 851
Hollandia	458	91	35 629	458	91	35 629
Írország	3440	24	1 183	80	1051	50 850
Lengyelország	53 905	6	717	2 489	126	15 519

	Települések			Helyi önkormányzatok		
	Száma	átlagos területe (km ²)	átlagos népessége (fő)	száma	átlagos területe (km ²)	Átlagos népessége (fő)
Lettország	530	122	4 398	530	122	4 398
Litvánia	505	129	6 806	60	1087	57 283
Luxemburg	118	22	3 754	118	22	3 754
Magyarország	3 145	30	3 243	3 145	30	3 243
Málta	68	5	5 882	68	5	5 882
Németország	70 000	5	1 178	12 504	28	6 592
Olaszország	37 745	8	1 537	8 103	37	7 158
Portugália	4 260	22	2 470	308	300	34 169
Románia	12 951	18	1 715	3 174	75	6 999
Spanyolország	8 109	62	5 327	8 109	62	5 327
Svédország	2 212	203	4 071	290	1552	31 055
Szlovákia	2 879	17	1 868	2 879	17	1 868
Szlovénia	5 998	3	323	193	105	10 031
EU-25 együtt	279 458	14	1 640	91 286	44	5 020

Forrás: www.cor.europa.eu/document/press/cor_at_a_glance_en.pdf

ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/lau_en.html

A fenti osztályozási szempont alapján Magyarország a francia és a német tradíciókat vegyítve alakította ki államszerkezetét. A magyar alkotmány és kormányzati szerkezet kialakítására a legnagyobb hatással a Német Szövetségi Köztársaság volt. Ugyanakkor az alkotmány és kormányzati rendszer nem föderális, mint Németországban, hanem a közigazgatási-szervezeti rendszer felépítése tekintetében egységes, unitárius.⁶² Mindamelllett az 1990-es önkormányzati törvény a területi önkormányzatok erős és decentralizált rendszerét⁶³ hozta létre, amely a következő főbb sajátosságokkal rendelkezik:⁶⁴

- decentralizáció a szubszidiaritás érvényre juttatása nélkül,
- alkotmányos státusz ellenére az államilag szabályozott források elosztásán keresztül erősen központosított rendszer fennmaradása,

A napóleoni hagyományok átvétele, azaz egy település egy önkormányzat elve, amely egy szétaprózódott önkormányzati rendszert eredményezett.

A fenti sajátosságok érvényre jutása azért tűnt könnyebben átvihetőnek, mert Magyarországon az önkormányzati decentralizációnak nem voltak erős hagyományai. Nem csak az 1950-1990 közötti államszocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem a korábbi államfejlődési periódusok többségét is.⁶⁵

⁶² Loughlin 2001. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány elismeri a települések önkormányzáshoz való jogát, de nem részletezi annak tartalmát, így például az önkormányzati feladatokat sem. Ez a modell biztosítja az önkormányzatok számára a legszűkebb mozgásteret (például a helyi önkormányzatok működését csak törvény szabályozhatja, így az adókvetés alapját és behajtási módját, a helyi önkormányzás hatásköreit és bevételi forrásait).

⁶³ Talán pontosabb a „decentralizált unitárius” meghatározás.

⁶⁴ Soós – Kákai 2010, 530. old.

⁶⁵ Kákai 2015a, 203. old.

1990-2011 között Magyarországon egy nem ideológia értelemben vett liberális, de biztos állítható, hogy Közép-Európában is szinte egyedülálló önkormányzati rendszer működött, amely rendkívül széles jogokat biztosított a települési önkormányzatok számára, magát az önkormányzatiság intézményét pedig úgynevezett „sarkalatos”, azaz minősített többséget igénylő, valamint (a posztkommunista országokhoz hasonlóan) az alkotmányban is rögzített jogszabályokkal bástyázta körül. Ezek a törvények maguk is az önkormányzatok autonómiáját és szuverenitását erősítették (a hazai törvények keretei között). Szinte kizárólag jogi felügyelet létezett tevékenységük felett, ez is csupán bírósági megerősítés mellett volt kikényszeríthető. Az 1990-es alkotmány és az önkormányzati törvény meghatározott jogi feltételek között, a helyi önkormányzatok (melyek lehetnek települési és területi önkormányzatok) széles körű feladat-ellátási kötelezettséggel (kötelező feladatok), illetve lehetőséggel (önként vállalt feladatok és vállalkozási tevékenység), nagyfokú gazdálkodási önállósággal (saját bevételszerzés lehetősége, normatív központi finanszírozás, vagyonnal történő ellátás, vállalkozás lehetősége) rendelkeztek.

4. HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE A KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁBAN

Az önkormányzatok tevékenységére, az államháztartásra, a mindenkori költségvetésre, ezeken belül, különösen a helyi közszolgáltatások ellátására, alapvető hatást gyakoroltak az elmúlt évtizedekben az egymást követő, felváltó vagy ötvöző közgazdaságtani elméletek, amelyek egyik alapvető kérdése az állam gazdaságban és a közszolgáltatásokban betöltött szerepére vonatkozott.⁶⁶ Európában ez elmúlt évtizedek során végrehajtott közigazgatási és/vagy állami, illetve önkormányzati reformok lényegében az állam szerepének újrafogalmazása és a közszolgáltatások gazdaságosságának kérdéseire adott, gyakran egymásnak is ellentmondó válaszok köré csoportosíthatóak.⁶⁷

Mielőtt a közszolgáltatások ellátásának szereplőit alaposabb vizsgálat alá vennénk, szükséges – ha elnagyoltan is – a „keretek” megrajzolása annak érdekében, hogy a különböző szereplők mozgásterét pontosabban érzékelhessük. Ha a közszeaktor tartalmát és változásait történelmileg vizsgáljuk, akkor lényegében négy nagyobb szakaszt különböztethetünk meg.⁶⁸

Az *első szakasz* a *szabad versenyes kapitalizmus* időszakaként írhatjuk le, amelyben a piaci önszabályozásnak tág tere volt. Bár az államnak az infrastruk-

⁶⁶ Finta 2004.

⁶⁷ Kákai 2009, 134–135. old.

⁶⁸ Kákai 2009, 134. old.

turális szükségletek kielégítése terén kiterjedt feladatai voltak, azonban ekkor a szociális szempontok helyett sokkal inkább a termelés növelésének szempontjai voltak meghatározóak. Az eredeti tőkefelhalmozás időszakának társadalmi problémái és feszültségei először helyi szinten jelentek meg – a nagyvárosi nyomor képében. Itt elsősorban a városokba áramló szegények problémájára, a kiszolgáltatott bér munkáslét feszültségeire vagy a gyermekmunkára gondolhatunk. Így a piaci viszonyok által generált társadalmi feszültségek kezdetben a helyi közjavak iránti igényként jelentkeztek. A szűkös intézmények – például szegényházak, dologházak, árvaellátás – is a helyhatóságok rendszerében szerveződtek.⁶⁹

A második szakaszt a *jóléti állam korszaka* jelentette. Ez az időszak valójában a gazdasági világválság utáni '30-as évektől vette kezdetét. John Maynard Keynes teóriájának érvényre juttatásával váltak uralkodóvá az állami beavatkozás gyakorlatai a nyugati országokban. Az első jóléti programok az Egyesült Államokban (Roosevelt elnöksége idején) és Nagy-Britanniában valósultak meg. A jóléti filozófia lényege, hogy megnövelte a kormányzat súlyát a közszolgáltatások biztosításában. Az állami szerepvállalás erősödése pedig kedvezett az önkormányzati felelősségi körök terjedésének és elismerésének is. Ezt a folyamatot lehetne „municipális szocializmus” elnevezéssel vagy, ahogy az angolszász országokban nevezték (úgynevezett) „új-fabianizmus” korszakának is nevezni. Erre az időszakra a viszonylag magas adók, az állami redistribúció és az igen széleskörű – nem túl olcsó állami és önkormányzati – közszolgáltatási rendszer kialakítása és működtetése vált jellemzővé.⁷⁰ A szolgáltató közigazgatás és az

egyre szélesebbé váló közintézmény-hálózat (színházak, múzeumok, kórházak, iskolák stb.) teremtette meg a „*new management*” megszületését Amerikában, melyre mintaként tekintettek Európában is.

Végül a *harmadik szakaszt* az 1970-es évek közepétől jelentkező, a *jóléti állam koncepcióját kritizáló irányzatok* alkotják. A folyamat magyarázható a gazdaságosságra egyre meghatározóbbá válásával és párhuzamba állításával a jóléti kiadások egyre tetemesebbé váló emelkedésével, az államháztartás deficitjének növekedésével és az olajválság kiterjedésével. Ennek az új „konzervativizmusnak” nevezett irányzatnak szembe kellett néznie a meglévő jóléti szolgáltatások (magas) költségkihatásaival, a magas adókkal és növekvő közterhekkel. A következmény a neoliberais gazdaságpolitika volt, amelynek révén korlátozták az állami beavatkozás terjedelmét és lehetőségeit.⁷¹

Így a közszolgáltatások megszervezésében új típusú paradigma-változások figyelhetők meg, melyek erősen összekapcsolódnak új típusú kormányzási módszerekkel is.⁷² Sokan az úgynevezett „menedzserelv”, illetve a hálózatos kormányzás (*network governance*)⁷³ alkalmazásának előretörését várták, mivel úgy gondolták, hogy a teljesítményelv érvényesítése elől nem lehet kitérni, így a közbeszerzési szabályok, a minőségbiztosítási rendszerek, a teljesítménymérés, a hatáselemzések erőteljesebb érvényesülése várható. Ezzel szemben mások a

⁶⁹ Kákai 2007, 162. old.; 2013, 3. old.

⁷⁰ Kákai 2009, 135. old.; 2013, 4. old.

⁷¹ Kákai 2009, 135. old.; 2013, 4. old.

⁷² Le Galés 2011, 143. old.

⁷³ Ebben a formában az önkormányzati formális-jogi intézmények komplementer társadalmi rendszerekkel vegyülnek. A polgár akkor nem csak piaci fogyasztója a közös javaknak és szolgáltatásoknak, hanem egyben cselekvő részes is a felhasználásában – miközben ezen szerepeit nem választóként, nem „állampolgárként” gyakorolja csupán.

neoliberális indíttatású, az állammal/önkormányzattal szemben a piac dominanciáját hirdető „jó kormányzás” („good governance”), illetve „új közmenedzsment” („New Public Management”) paradigma mellett kötelezték el magukat.^{74,75}

A neoliberális irányzattal szemben jelent meg az a „good government-paradigma”, amely államközpontú (*fejlesztő állam*), felelősség- és elszámoltathatóság-elvű modellként írható le, ahol a kormányzás feladata a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása, a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció elősegítése.⁷⁶

Végül, de nem utolsó sorban említhetjük meg az Európai Uniót is, melyet olyan szakpolitikai térnek foghatunk fel, amelyben megvalósul a szupranacionális, kormányközi és szubnacionális szintek szimbiózisa. E sajátos integráció működésének értelmezésére és elemzésére az utóbbi harminc évben számos elmélet született. Ezek közül az egyik a „többszintű kormányzás” (*multi-level governance*). Ebben a megközelítésben érthető marad a nemzetállami szint jelenlegi dominanciája, hiszen nem kérdőjelezi meg a tagállamok kormányainak kompetenciáit, ugyanakkor, ezáltal válik érzékelhetővé az államok módosuló szerepe a kölcsönös függőség részint a globalizált világ többi szereplőjétől, részint a szubnacionális és nem kormányzati szervektől.⁷⁷

⁷⁴ Osborne 2010.

⁷⁵ Johnson 1999. Mind a governance paradigma, mind pedig az angolszász és nyugat-európai közigazgatást sokáig uraló new public management ugyanannak a neoliberális gazdaságfilófiának része, amely megpróbálta összebékíteni az egyéni érdeket a közjóval, párhuzamba állítva ezzel a „politikai” és a „magán” piacot is.

⁷⁶ G. Fodor – Stumpf 2007, 2009.

⁷⁷ Kákai 2013.

2001-ben az Európai Unió kiadta az úgynevezett Prodi-féle Fehér könyvet az európai kormányzásról (*European governance – A white paper*). Ebben lefektették, hogy az állam legyen „versenyelvű”, a „jó kormányzás” ennek értelmében a „jobb szabályozás” igénye kell, hogy legyen. A governance-gondolat a kormányzás tartalmi átalakulását is jelzi. Egyrészt azt jelenti, hogy megváltoznak az államfunkciók, azaz megjelenik egy korábban ismeretlen követelmény, hogy a jogállam egyben hatékony is legyen másrészt a *közhatalom gyakorlása összefonódik a közszolgáltatások nyújtásával*, azaz a politikai kormányzás tulajdonképpen kiegészül a közigazgatás-irányítás és a közintézmény-menedzselés funkcióival.⁷⁸ Így annak ellenére, hogy az állam marad továbbra is a legerősebb társadalomszervező erő, egyre intenzívebb kapcsolat jön létre a magánszektor szereplőivel, melynek révén átalakulnak az állam működési módszerei⁷⁹ is.⁸⁰

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10-én közzétett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programjában⁸¹ új koncepciót vázolt fel. Az elmúlt egy-két évtizedben a közigazgatást megújító törekvéseknek időben két, jól elkülöníthető iránya volt megfigyelhető. A dokumentum szerint leginkább az úgynevezett neoliberális államfelfogáshoz és az abból eredeztethető új közmenedzsmenthez kapcsolódó reformkísérleteknek a '80-90-es évek fordulójától lehattunk tanúit. A legfontosabb felismerés a korábbi jóléti állami

⁷⁸ Kákai 2013.

⁷⁹ Ez azt jelenti, hogy az állam helyzetbe hoz, kisserződik, bevon, alkudozik, partnerségeket, hálózatokat épít, mellyel közforrásokat takarít meg vagy mozgósít.

⁸⁰ Peters–Pierre 2006.

⁸¹ <https://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatás-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltve 2018. június 11.).

rendszerek miatt megnövekedett állami szféra fenntarthatatlansága volt. A célok így az állam méretének és kiadásainak csökkentése, a piaci szektor szabályozási megoldásainak „bevitele” a közszférába, kiszervezések, teljesítmény- és hatékonyságelvűség beépítése stb.⁸²

A nemzetközi közigazgatási reformtörekvések új irányt vettek a 2000-es évek elején. Ennek oka a kezdődő, főként pénzügyi jellegű válságok sorozata volt, amely végül a 2008-as világválságban csúcsosodott ki. A szemléletváltás oka az volt, hogy a létrejött kisebb és olcsóbb államok nem voltak képesek hatékony megoldást nyújtani a problémákra. A kicsi és olcsó állam esetükben gyengét is jelentett. A governance típusú „hibrid” kormányzási rendszerekkel szemben pedig az átláthatóság és a demokratikus legitimáció hiánya képezte a fő kritikai irányvonalat.⁸³ Az úgynevezett neo-weberi államkonceptió⁸⁴ ennek megfelelően a korábbiakhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozta. A weberi örökséghez való „visszatérés” lényegében az állam szerepének újbóli megerősítését, a közigazgatás szabályozó, ellenőrző funkcióinak és a közszolgálat fontosságát hangsúlyozta. Bár a mo-

⁸² Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a különböző elméletek között viszonylag egyetértés mutatkozott azon cél vonatkozásában, hogy a közszolgáltatások megszervezésében a minőségnek és a tág értelemben vett hatékonyság elvének együttesen kell érvényesülnie (Pollitt–Bouckaert 2004).

⁸³ Peters–Pierre 2006.

⁸⁴ Ennek lényege és különbsége a New Public Managementtől abban ragadható meg, hogy míg az NPM a piac működési elveire akarja az államot átállítani, addig a neo-weberi modell az állam szerepének újragondolását az állam megerősítésének fényében helyezi középpontba.

dell nem tekinthető új kormányzási paradigmának, számos országban azonban jelentős hangsúlyeltolódásokat okozott, háttérbe szorítva a New Public Management presztízsét és érvényesülésének körét.⁸⁵

4.1. HELYI SZOLGÁLTATÁSOK KÖRE ÉS PROBLÉMÁI 2011 ELŐTT

A magyar önkormányzati rendszer az önkormányzati feladatok oldaláról úgynevezett széles felelősségű, általános felhatalmazással rendelkező önkormányzatok csoportjába tartozik. Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény) a legelső fejezeteiben szabályozza a feladatok, hatáskörök és rendeltetés kérdéskörét. A helyi önkormányzatokra bízott helyi közügyek alatt a törvényhozó a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlását nevezte meg.

A helyi önkormányzatok anyagi közszolgáltatásainak általános körét a mai napig az önkormányzati törvény határozza meg. A hazai önkormányzatokat 2011-ig *intézmény-centrikus* közfeladatellátás jellemezte. Ezek egy része az úgynevezett kötelező (de nem állampolgári jogként elismert), más része fakultatív vagy önként vállalható feladatként került meghatározásra. A kötelező anyagi közszolgáltatások körében az önkormányzat gondoskodik:

- az egészséges ivóvízellátásról;
- a közvilágításról;
- a helyi közutak és
- a köztemetők fenntartásáról.

⁸⁵ Dreschler – Kattel 2008.

A fakultatív anyagi közszolgáltatások körében feladata

- a lakásgazdálkodás;
- a vízrendezés és csapadék víz-elvezetés;
- a csatornázás;
- a közterületek fenntartása
- a helyi tömegközlekedés;
- a köztisztaság és a településtisztaság biztosítása, illetve
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban.

A közszolgáltatások másik részét a humán közszolgáltatások szervezetrendszerre képezi. Ebbe a körbe a közoktatási, közművelődési (múzeumok, levéltárak, művelődési központok stb.), egészségügyi, szociális intézmények tartoztak.⁸⁶

A helyi önkormányzatok rendeltetése tehát világos: *közszolgáltatások szervezése és közhatalmi (szabályozási, hatósági) jogosítványok gyakorlása*.

Az önkormányzati feladatellátás, illetve a különböző típusú közszolgáltatói-tevékenységek színtere döntően az önkormányzat és annak intézményei, azonban ennek gyakorlása eltérő típusú szervezetekben történik/történhet. Az törvény azonban nem rendelkezik arról, hogy a fenti feladatokat milyen szervezeti formában kell elvégeznie az önkormányzatoknak.

Az ilyen szervezeti kereteknek elvben *három típusa* létezik. Az egyik szervezeti megoldás a közösségi forrásokból (költségvetésből) finanszírozott intézmény(ek), intézet(ek). A magyar államháztartási rendszerben ezek a költségve-

⁸⁶ A gyakorlat azt mutatta, hogy az önkormányzatok a kötelező feladatként megjelenő anyagi közszolgáltatások és a fakultatív feladatok ellátására egyaránt a vállalati (gazdasági társasági) formát részesíti előnyben.

tési szervek, amelyek meghatározott közfeladat kötelező ellátása érdekében jönnek létre. A második szervezeti forma a klasszikus közszolgáltató vállalat. A vállalati szerződés az önálló jogi személyiség mellett azt jelenti, hogy bevételeiből fedezi kiadásait, gazdálkodási rendszere és szervezeti felépítése pedig a magánszektor vállalataihoz teszi hasonlatossá. Ezen szervezeti forma jelentős eltérése az intézménytől, hogy lényegében önfinanszírozó. A harmadik formaként a különböző civil szervezeteket és nonprofit intézményeket említhetjük.⁸⁷

Az önkormányzati feladatkör az elmúlt húsz évben (1990-2010) szinte folyamatosan bővült,⁸⁸ ennek elsődleges oka az volt, hogy az ágazati törvényeknek joguk volt az önkormányzatokat kötelező feladatokkal terhelni, illetve az Ötv-ben felsorolt feladatok tartalmát bővíteni.⁸⁹ Az önkormányzatok a hatásköri szabályozás alapján 2010 előtt lényegében „túlterhelődtek” kötelező feladatokkal úgy, hogy közben a normatívák körét is folyamatosan változtatták, mechanikusan követve a feladatellátás szabályainak változásával. Ezzel egyidejűleg az önkormányzatoktól is akadálytalanul kerülhettek át feladatok az állami szektorba. Ez különösen a középszintű feladatok tekintetében vált jellemzővé, ahol a megyei önkormányzatok helyett állami dekoncentrált szervek és intézmények kaptak fel-

⁸⁷ Vígvári 2002, 180. old.

⁸⁸ Az Állami Számvevőszék 2000. évi 0012. számú jelentése szerint 1995-1999 között az önkormányzatokra és szerveire 3646 feladat- és hatáskört telepített a kormányzat, amit összesen 351 jogszabály (ezen belül 133 törvény) szabályozott. (www.asz.hu/ASZ/jeltar.usf)

⁸⁹ Ez tulajdonképpen azt jelentette, hogy 1990-2010 között az államháztartási kiadások 23-27% használták fel helyi szinten, ami a GDP 12-13%-át jelentette (Horváth - Péteri - Vécsei 2014, 337. old). Ez nemzetközi összehasonlításban erős kiadási decentralizációként értelmezhető (az Európai Unió 27 országa tekintetében ez az átlag 17%).

hatalmazást. Szinte folyamatossá vált a feladatok mozgása, így például számos terület került ki az önkormányzati szférából és vált állami feladattá (például közlekedés, természet és környezetvédelem, sport, műemlékvédelem, kereskedelem és piacfelügyelet, fogyasztóvédelem, mezőgazdasági és földügyi igazgatás stb.). A humán közszolgáltatás területén pedig párhuzamosan alakultak ki feladatok az állami és az önkormányzati szervek között (például oktatás, pedagógiai szolgáltatás, családsegítés, gyámügy, az egészségügyben a súlyponti kórházak stb.). A megyei fejlesztési tanácsok szerepe formálissá vált, a döntési hatáskörük jórészt a regionális tanácsokhoz „kúsztak fel”. Ez azt jelentette, hogy a pályázatokból a megyék kiszorultak, infrastruktúrát (víz, szennyvíz, hulladék) nem működtethettek.

A fenti folyamatok egyértelműen jelzik azt, hogy az 1990-2010 között működő önkormányzati rendszer egyik problémája rendszerszintű volt, amit az okozott, hogy az észak-európai és a dél-európai modell keverékét⁹⁰ próbálta megvalósítani.⁹¹ Azaz egy fragmentált településrendszerre túl nagy feladattömeget, túl magasan meghúzott szolgáltatásminőségi kritériumokat telepítettek rá. A hazai települési önkormányzatok az észak-európai modellhez hasonlóan széles körű feladatokkal rendelkeztek, ami elvben azt jelentette, hogy szinte ugyanolyan széles jogkörökkel rendelkeztek a százezres nagyvárosok, mint a néhány százfős aprófalvak. Ugyanakkor a hazai települési önkormányzatok túlnyomóan kis lélekszámú önkormányzatok⁹² csakúgy, mint Dél-Európá-

⁹⁰ Torma 2002.

⁹¹ Erről lásd a Közigazgatás-szerkezeti modellek című fejezetet.

⁹² Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal 2012-es adatai alapján a helyhatóságok 54%-ában (1688) a lakosság nem éri el az 1000, 37%-ában pedig az 5000 (1152) főt. Mindez azt jelenti, hogy a települések 90 százalékában a lakosság nem éri el az 5000 főt.

ban, ám ellentétben a dél-európai települési önkormányzatokkal, a hazai önkormányzatok széles körű közszolgáltatási feladatokat látnak el, a középszintű települési önkormányzatoknak – kistérségeknek és megyéknek – pedig csak a „maradék” feladatok jutottak, amihez egyre kevesebb állami támogatás társult.

4.2. HELYI SZOLGÁLTATÁSOK KÖRE 2011 UTÁN

A 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény⁹³ jelentős mértékben alakította át a helyi közszolgáltatási struktúrákat és az önkormányzati feladatokat. Az új kormányzati gondolkodás a decentralizációs kísérlet után egy neo-weberi⁹⁴ filozófia jegyében megmutatkozó erős centralizáció jegyeit vette fel.⁹⁵ A folyamat a megyei kormány megbízottak kinevezésével kezdődött, majd az új alkotmány megalkotásával, az új önkormányzati törvénnyel, az állami-önkormányzati feladatrendszer átszabásával, végül pedig a finanszírozási rendszer reformjával teljesedett ki.

Az átalakítás pénzügyi hátterét a 2013-tól bevezetett új, *feladatfinanszírozási*⁹⁶ szisztéma kötött felhasználású kiadásorientált rendszere jelentette. A fel-

⁹³ CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.).

⁹⁴ Lásd 12. lábjegyzetet.

⁹⁵ Ennek jegyében a korábbi kormányzati ciklusokhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és a professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozta.

⁹⁶ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a központi költségvetési támogatások egy részét az átlagos tervezett kiadások és az elvárt bevételek különbségeként kapják meg az önkormányzatok.

adatfinanszírozásra való átállás, a törvény megszületése pillanatában nem volt teljeskörű. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a korábbi, inkább szabad felhasználású támogatásokra építkező normatív finanszírozási rendszer helyett egy kötött felhasználású, kiadásorientált rendszerre való áttérés következett be. Az önkormányzat kötelező feladataihoz igazodó általános támogatások 2013-ban a hivatali feladatellátás, a településüzemeltetés (közvilágítás, köztemetők, közutak fenntartása, zöldterület-gazdálkodás), a szociális szakellátás (intézményi ellátás), valamint a köznevelési feladatok területén valósult meg.⁹⁷ Ugyanakkor a feladatfinanszírozást 2013-ban a szociális- és gyermekjóléti alapfeladatok és kulturális feladatok esetén még nem alkalmazták. 2014-től a feladatfinanszírozás rendszere a gyermekétkeztetés bevonásával egészült ki. A jogszabályi változásoknak köszönhetően a nagyobb települések több hatáskörrel rendelkeznek.⁹⁸ Megjelent a „járásshékhely” települések kategóriája, amelyek a járás egésze számára látnak el – alapvetően kistérségi közszolgáltatási – feladatokat.

Mint azt Somlyódiné adatgyűjtése és elemzése (3. táblázat) is jól mutatja, a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak köre 2014 után jelentősen csökkent, összefüggésben az állami nagy ellátórendszerek átalakításával, illetve bizonyos feladatok átcsoportosításának köszönhetően.⁹⁹ A strukturális változás

⁹⁷ Tállai 2014.

⁹⁸ Pálné Kovács Ilona és munkatársainak modellszámításai visszaigazolták a „nagyobb település-több ellátott feladat” kapcsolatot, mely a 2000 fős és a 10000 fős népességekategóriáknál mutat egy-egy nagyobb ugrást, ami az önkormányzati kötelező feladattelepítés szabályaihoz igazodóan rajzolódik ki (Mezei 2014, 5. old.). arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/17_finanszirozas.pdf (utolsó letöltés: 2018. július 2.)

⁹⁹ 2010-től kezdődően a decentralizált közszolgáltatási rendszer alapvető átalakítása során két év alatt 29%-kal csökkent a helyi szinten ellátott feladatok köre, amelynek köszönhetően 2012-ben az önkormányzati kiadások súlya a GDP-hez viszonyítva már csak 9% volt.

az új törvényi szabályozás sarkalatos rendelkezései között úgy jelenik meg, hogy nincs említés az oktatás, az egészségügy és más területi ellátást nyújtó intézmények fenntartási feladatairól. 2013. január 1-jétől az állam központilag szervezi az alap- és a középfokú oktatást, ami az önkormányzatok eddig legnagyobb kiadási csoportja. Ezzel az átrendezéssel jelentősen csökkent az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok köre is. Ez lényegében mind a két önkormányzati szinten (megye és település) jól látható. A megyei önkormányzatokat a területfejlesztési feladatkör megerősítésén kívül az összes közszolgáltatási funkciótól (művelődési központok, könyvtárak, múzeumok, levéltárak stb.) megfosztották. Már 2012. január 1-jétől központi fenntartásba vették a megyei intézményeket, ami a fentiekén kívül számos nagyobb közművelődési intézményt is érintett: művelődési központokat, könyvtárakat, múzeumokat, levéltárakat. A megyei önkormányzatokban a választott szervek megmaradtak ugyan, de érdemi hatáskörök nélkül.

A települések esetében pedig 2013. január 1-jétől központi szervezésbe kerültek az önkormányzatok korábbi legnagyobb kiadási csoportjai, azaz az alap- és középfokú oktatás teljes szervezet rendszere. Ugyancsak elkerültek az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak, valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó intézmények. Az iskolák és kórházak átvétele jelentősen csökkentette a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi arányát is.

3. táblázat: Helyi szolgáltatások megoszlása 2011 után

[illegible]

Forrás: Somlyódyné 2018.

Az átalakítás eredményeként az energia-, a víz- és közcsona-ellátási, a hulladék- és a településgazdálkodási, közútfenntartási, valamint a helyi tömegközlekedési feladatok ellátásában az állami szerepvállalás meghatározóvá vált. A nemzeti vagyónra vonatkozó szabályok átfogó és szakágazatonkénti (vízgazdálkodási, hulladékgazdálkodási, energiaszolgáltatási stb.) újrászabályozásával valósult meg a folyamat. A feladatellátás összefüggésében az állami tulajdon lépésről-lépésre kiterjedt. Oly módon is, hogy az önkormányzati szektorban maradó üzleti eredményt a fogyasztói díjak központi meghatározása¹⁰⁰ révén szintúgy csökkentették.

Az átalakításoknak köszönhetően 2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyított már csak 9,3 százalék volt, szemben a 2010. évi 12,8 százalékkal.¹⁰¹

¹⁰⁰ úgynevezett lakossági rezsicsökkentés.

¹⁰¹ Horváth – Péteri – Vécsei 2014, 125. old.

5. CIVIL SZERVEZETEK A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKBAN

Az európai nonprofit szektor utóbbi harminc évében bekövetkezett hihetetlen mértékű növekedését (különösen a közszolgáltatások területén) több tényezővel magyarázhatjuk:

Az 1970-es és a kora 1990-es évek pénzügyi válságainak következtében több kormányzat a korábban állami ellátásként nyújtott jóléti szolgáltatások megszerzése helyett alternatív megoldásokat keresett. A szolgáltatások privatizációjának folyamata egész Európában megfigyelhető volt, és az államtól sok civil szervezet vett át jelentős, széles körben igénybe vett szolgáltatási szegmenseket.

A közösségi intézmények által előállított szolgáltatások nyújtásával egyre növekvő mértékben bíztak meg önkéntes szervezeteket.

A közösségi preferenciák megváltoztak, és a közösségi intézmények által tipikusan uniformizált és viszonylag személytelen módon nyújtott szolgáltatások helyett az emberek egyre inkább az önkéntes szervezetek tevékenysége során előnyben részesített, egyénre szabott, ügyfél-orientált szolgáltatást igényeltek.

Újabb és újabb szükségletek nyertek létjogosultságot, és egyre több, újabb társadalmi méretű igény fogalmazódott meg (például nemek közti egyenlőség, bioszféra védelme stb.).

A késő '70-es és '80-as években jelentkező foglalkoztatási válság oda vezetett, hogy önkéntes szervezetek bevonásával foglalkoztatási programok indultak be.¹⁰²

¹⁰² Tarling 1998, 2. old.; Kákai 2013, 4. old.

Lényegében ezen okok vezettek ahhoz a folyamathoz, melynek eredményeképpen az állam által „szabadon hagyott” területeken, az önkormányzatok mellett egyre nagyobb mértékben jelentek meg a különféle szolgáltatásokat nyújtó civil/nonprofit szervezetek.

A hetvenes évek közepétől a nonprofit szervezetek szerepének növekedésére számos elmélet is született. A szektorról való gondolkodásban, mint ahogy Kinyik Margit is utal rá tanulmányában, azok az elméleti megközelítések dominálnak, amelyek a nonprofit szervezetek gazdaságban betöltött növekvő szerepére reflektáltak.¹⁰³ Ezek közül a témánk szempontjából Burton Weisbrod, Estelle James, Henry Hansmann és Lester Salamon elméletei tűnnek meghatározónak.¹⁰⁴

Burton Weisbrod arra kereste a választ, hogy miért vállalnak részt a nonprofit szervezetek bizonyos kollektív javak létrehozásában. Ennek okát a piac¹⁰⁵ és az állam kudarcában látta, mivel a közjavak iránti fogyasztói igényeket az állam nem a kívánt hatékonysággal elégíti ki, saját piaci megoldásaik pedig a társadalom szempontjából nem hatékonyak.¹⁰⁶

Henry Hansmann „bizalomelmélete” szerint a nonprofit szervezetek tipikusan abban a helyzetben tudnak szolgáltatókként megjelenni, amikor a fogyasztók (akár a szolgáltatás természetéből következően, akár a vásárlásával kapcsolatos körülmények folytán) bizonytalanok abban, hogy az adott szolgáltatást a

megfelelő minőségben kapják-e meg. Mivel a szerződéses kapcsolatok már nem nyújtanak a fogyasztónak elegendő védelmet, előáll az a helyzet, amit a szakirodalom a „szerződéses kapcsolatok kudarcának” nevez.¹⁰⁷ Ebben az esetben a nonprofit szolgáltatók – a forprofitokkal szemben – megbízhatóbbnak tűnnek, mert velük kapcsolatban kevésbé merül fel a gyanú (a profitorientált tulajdonosok hiánya miatt), hogy személyes hasznot húznának a minőségrontásból.¹⁰⁸

Estelle James kínálati elméletében arra kereste a választ, hogy az állam milyen okoknak köszönhetően mond le a „kvázi közjavak” előállításáról. Ennek okát három tényezőben vélte megtalálni. Az első politikai természetű: a kormányzat így kívánja elnyerni bizonyos társadalmi csoportok és szervezetek támogatását. A másodikat gazdasági magyarázatok alkotják, ugyanis az államot terhelő költségek gyakran kisebbek akkor, ha a szolgáltatást nem az állami intézmények végzik. Végül a harmadik, ami lényegében a nonprofit szervezetek választása mellett szól, hogy munkaerőköltségeik általában alacsonyabbak – részben az önkéntes munkából kifolyólag –, mint az állami intézmények bérköltségei.¹⁰⁹

Henry Hansmann szerint nem csak az egyéni fogyasztók fordulnak fokozottabban a piaci szolgáltatók helyett a nagyobb bizalmi tőkével rendelkező nonprofit szervezetek felé, hanem maga az állam is, aki, mint a szolgáltatások megrendelője preferálja a velük való együttműködést.

Lester Salamon szerint a jóléti államban a kormány – a jóléti szolgáltatások biztosításában – felléphet irányítói és finanszírozói szerepkörben, valamint a szol-

¹⁰³ Kinyik 2009.

¹⁰⁴ Kákai 2013, 5–6. old.

¹⁰⁵ Teljes körű ismeretek hiánya a kínált árukról és szolgáltatásokról, a szabadpiaci versenyt korlátozó monopóliumok kialakulásának lehetősége, a piaci viselkedés külső hatásai és költségei stb.

¹⁰⁶ Weisbrod 1991, 21. old.

¹⁰⁷ Ez nem más, mint a piac kudarcának egy speciális esete, amely akkor áll elő, ha a vásárlók nem rendelkeznek teljes körű információkkal fogyasztói döntések meghozatalához.

¹⁰⁸ Bartal 2005, 69. old.

¹⁰⁹ Bartal 2005, 73. old.

gáltatások előállítójaként is. Az Egyesült Államokban – mint jóléti államban – a kormányzat leginkább az irányítói funkció betöltésére vállalkozik, melynek keretében a kormányzati feladatok ellátását külső szolgáltatókra építve oldja meg.¹¹⁰

Az így létrejövő kapcsolatrendszeret Lester Salamon „*third party government*” elnevezéssel illette, amely azt jelenti, hogy a közösségi pénzek elköltése és a közösségi szolgáltatások biztosítása egyaránt külső szolgáltatók bevonásával történik. Ezek a külső szolgáltatók pedig leggyakrabban a magán- és nonprofit szervezetek.¹¹¹

A fenti elméleti megközelítésekből is jól látszik, hogy a nyolcvanas évek közepétől a nonprofit szektor helyzetének értelmezése szorosan összekapcsolódott a jóléti állam válságából kivezető út keresésével. Ezen időszak fő jellemzője az állami feladatok, közszolgáltatások privatizálása és piacosítása,¹¹² különösen az egészségügyi, oktatási, és a szociális szolgáltató szektorokban, amelyek mindaddig a nonprofit szervezetek által dominált területnek számítottak az indirekt (például adókedvezmények) vagy direkt támogatások (szubvenciók), illetve az úgynevezett kihelyezett szolgáltatások révén. Az állami szolgáltatások leépülése egy folyamatosan kiépülő és fejlődésben lévő civil

¹¹⁰ Salamon 1991, 62. old.

¹¹¹ Bartal 2005, 85. old.

¹¹² Ennek lehetőségeit Horváth M. Tamás többféleképpen értelmezi. Tágabb összefüggésben, mint a közfeladat felszámolása (magánkézbeadás illetve a kormányzat kivonulása révén); a szolgáltatás iránti felelősség és a tényleges szolgáltatásnyújtás elválása (kiszereződés révén); a közszolgáltatás díjfizetéshez kötése értelmezhető. Szűkebb értelmezés szerint pedig a versenyre ösztönző hatás (adócsökkentés, megtakarítás), az ösztönző rendszerek működésén alapuló hatékonyság és ideológiai érvek sorakoztathatók fel (Horváth 2005, 44-45. old.).

szektor mellett megy vagy ment végbe, de kérdéses, hogy Magyarország képes-e a nyugati-európai mintát követni. A következő fejezetben megpróbálom bemutatni, hogy a hazai nonprofit szervezetek képesek-e a közszolgáltatások rendszerébe bekapcsolódni, ha igen, ezeknek mik a jellegzetességei, tipikus területei és problémái.¹¹³

5.1. CIVIL SZERVEZETEK SZEREPE A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOKBAN

Mielőtt részletesen megvizsgálánk a nonprofit szervezetek részvételének lehetőségeit a közszolgáltatások nyújtásában, szükséges tisztázni azt a kérdést, hogy milyen előnyöket jelenthet a nonprofit szervezetek részvétele ezen a területen. A nonprofit szervezetek részvétele a szolgáltatások területén Carlo Borzaga (1999)¹¹⁴ szerint a következők:

A civil szervezetek jobban be tudják azonosítani, ki tudja fejteni és kielégíteni a szükségleteket, ami viszonylag kis méretükkel és a helyi közösséghez fűződő szoros kapcsolatukkal függ össze.

Differenciált, egyénre szabott szolgáltatásokat képesek nyújtani. Az autonómia meghatározó abban a tekintetben, hogyan juttatják el szolgáltatásaikat a különböző igényekkel fellépő fogyasztókhoz. A nonprofit szervezetek alkalmasabbak arra, hogy széles skálájú palettát nyújtsanak, mint a profitorientált vállalkozások, mert az utóbbiak költségtakarékossági megfontolásból a nagy szériákra és a szűk választékra törekszenek.

¹¹³ Kákai 2009, 146. old.

¹¹⁴ A szerző ezen jellemzőket a házkörűli szociális ellátás példája alapján fogalmazta meg.

A profitorientált szervezetekhez képest a nonprofit szervezetek ösztönzik a fizetőképes kereslet növekedését, mégpedig információs aszimmetriájuknál fogva, ami annyit jelent, hogy közelebb vannak a fogyasztókhoz, s így könnyebben tudnak bizalmi viszonyt kialakítani velük.

A köz- és magánszférával összehasonlítva a nonprofit szektor alacsonyabb költségen állítja elő javait és szolgáltatásait, mert szervezetei kis vagy zero-költségigényű forrásokra (önkéntes munka, donorok) támaszkodhatnak, rugalmasabban használhatják munkaerő-állományukat, alacsonyabb élömunka-ráfordítással dolgozhatnak.

Mindezen jellemzők figyelembevételével Frey Mária szerint a nonprofit szervezetek – még azok is, amelyek közfinanszírozásban nem részesülnek – képesek arra, hogy:

- zero profit mellett is nyújtsanak szolgáltatásokat,
- serkentsék a lakossági igények fizetőképes keresletté válását, továbbá
- alacsony költségeiknek köszönhetően – növeljék fogyasztók számát és ezáltal nettó foglalkoztatás bővülést produkáljanak,
- a kínálat differenciálásával és a költségek csökkentésével felszínre hozzák és formalizálják a rejtett szükségletek egy részét, amelyek enélkül az informális gazdaságban, vagy a családi keretek között végzett nem fizetett munkák révén találnák meg a fedezetüket.¹¹⁵

Magyarországon a nem állami szervezetek közfeladatok ellátásába való bekapcsolódását a '90-es évek során született jogszabályok (állami szervek működé-

¹¹⁵ Frey 2001, 54. old.

sére vonatkozó, valamint a különböző ágazati törvények), ha ágazati eltérések is, de többé-kevésbé megteremtették. Ezek formái a következők voltak:

- Oktatási feladatok ellátására közoktatási megállapodás,
- Személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekkel finanszírozási szerződés,
- Háziiorvosi ellátásra vállalkozási szerződés, amely alapját adja a szolgáltató társadalombiztosítással történő finanszírozási megállapodásához,
- Közművelődési feladatok teljesítésére közművelődési megállapodás,
- Személyes gondoskodást biztosító gyermekvédelmi szolgáltatások nyújtására ellátási szerződés,
- Feladat ellátási megállapodás és kapacitás lekötési megállapodás egészségügyi szakellátást biztosító szolgáltatóval (ami a szolgáltatásbiztosítási pénztárral kötött finanszírozási szerződésének feltétele).¹¹⁶

A támogatások tartalmazták a szolgáltatási feladatot és az ehhez nyújtott támogatás mértékét. A helyi önkormányzat ugyanakkor a közszolgáltatási feladat gazdája maradt akkor is, ha megállapodást kötött egy nem állami intézménnyel meghatározott tevékenységi kör ellátásának átadásáról.¹¹⁷

Ha az ágazati szabályozás közül csak azokat említjük meg, amelyek részletesen foglalkoztak a nem állami szervezetek számára kiadható feladatokkal és a kisserződés feltételeivel, akkor lényegesen szűkebb kört kapunk. Az egyik talán legrészletesebb jogszabály a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény. A törvény külön fejezetben rendelkezett a szerződéses szociális ellátá-

¹¹⁶ Horváth 2002, 166. old.

¹¹⁷ Kákai 2007, 174. old.

sokról, amelyek a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokat érintették. Az önkormányzat vagy állami szerv ezek alapján szociális szolgáltatást végző nonprofit szervezettel, azok intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval köthetett írásbeli szerződést. A törvény nem csak a szerződéses kapcsolatokat szabályozta, hanem másfajta együttműködést is kötelezővé tett a nem állami szervezetekkel (például koncepcionális egyeztetések). A másik terület a közművelődési, kulturális feladatokat szabályozó 1997. évi CXL. törvény. A jogszabály szintén nagy lehetőséget teremtett a civil szervezetek állami feladatokba történő bekapcsolódására, azonban a feladatátvállalás feltételeit és intézményeit közművelődési megállapodás keretében tette lehetővé. A harmadik terület az oktatás szférájában volt megfigyelhető. Ennek alapját a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény teremtette meg, amellyel megnyílt a lehetőség az alapítványok, egyházak, gazdasági társaságok, természetes személyek számára is az iskolaalapításának.

A fenti példák egyrészt azt mutatták, hogy a jogi keretek kitágítása együtt járhat az adott ágazat többszektorossá válásával, másrészt azt is jelzik, hogy ahol ez nem következett be, ott a hatás is elmaradt. Az egyéb ágazati törvények (például a környezetvédelemről, az egészségügyről, a sportról, a foglalkoztatásról stb.) többé-kevésbé lehetőséget adtak a nem állami szervezetekkel történő együttműködésre, az önálló intézményalapításra,¹¹⁸ azonban a szerződéses feladatellátás kereteit kevésbé szabályozták részletesen.¹¹⁹ Ebből az alulszabályozottságból következően a gyakorlatban nagyobb szerep jutott a szubjektivitásnak, a kapcsolati rendszereknek és a lobbiképességnek is.¹²⁰

¹¹⁸ Ezt egyébként az önkormányzati törvény is lehetővé tette.

¹¹⁹ Kinyik – Vítál 2005, 96. old.

¹²⁰ Kinyik 2008, 138. old.

A jogi környezet eredményeként Kuti Évák számítása szerint 2007-ben a 2500-at közelítette meg azoknak a nonprofit szervezeteknek a száma, amelyek kifejezetten szolgáltató (esetleg termelő) tevékenységet folytattak. Ezek a szervezetek együttesen 527 milliárd Ft bevételre tettek szert, és közel 84 ezer fizetett alkalmazottat foglalkoztattak. Ennek ellenére, a nonprofit szektoron belüli súlyuk szervezetszám szerint elenyésző maradt, mindössze 4 százalékos volt, mégis hozzájuk áramlott a szektor teljes bevételének több mint fele, s náluk dolgozott a fizetett alkalmazottak közel háromnegyede. A szolgáltató nonprofit szervezetek messze legnagyobb csoportját minden indikátormutató (szervezetszám, bevétel, foglalkoztatotti létszám) szerint a regionális, település- és gazdaságfejlesztésre szakosodott, tehát az olyan szervezetek alkották, amelyek direkt módon gyakorolnak hatást a magyar gazdaság fejlődésére és versenyképességének alakulására.¹²¹

5.2. A KÖZSZOLGÁLTATÁSBAN RÉSZTVEVŐ CIVIL SZERVEZETEK JELLEMZŐI

A Központi Statisztikai Hivatal az '90-es évek közepétől gyűjt adatokat a civil szervezetek közszolgáltatási szerepével kapcsolatban. Az 1996-ban és 2000-ben készült adatgyűjtései a szolgáltatást nyújtó szervezetek lassú előretörését mutatták. Helyi feladat ellátására 1996-ban 338 önkormányzat kötött szerződést 900 nonprofit szervezettel.¹²² 2000-ben már 632 önkormányzat kötött szerződést 1666

¹²¹ Jenei – Kuti 2010, 53. old.

¹²² Ebből 53% volt egyesület, 28% alapítvány, 10% közhasznú társaság és 9% vallási szervezet.

nonprofit szervezettel.^{123, 124} A 2004-ben végzett önkormányzati adatgyűjtés azt mutatta, hogy tovább növekedett azon önkormányzatok száma, amelyek szerződést kötöttek nonprofit szervezettel. Az ilyen szerződést kötő 752 önkormányzat 2666 civil szervezettel állt szerződéses kapcsolatban közfeladat ellátására.¹²⁵

Az adatok ellenére azonban szükséges annak kiemelése, hogy az állami és önkormányzati feladatok nonprofit szervezetek által történő ellátása¹²⁶ mellett, kifejezetten kevés azon nonprofitok aránya, amelyek központi költségvetési (állami) vagy önkormányzati normatív támogatásban részesültek.¹²⁷ Bocz János számításai alapján 1996–2007 között a szektor egészéhez viszonyítva a központi költségvetési normatívából részesülő nonprofitok részaránya 1-4%, míg az önkormányzati normatívát kapott szervezeteké 0,5-2% között változott. Az önkormányzati normatívát kapott szervezetek száma 1996 és 2007 között lényegesen kisebb volt, mint az álla-

¹²³ Ebből 49% volt egyesület, 29% alapítvány és 22% közhasznú társaság (kht), ezen szervezetek aránya megduplázódott, míg az egyesületek aránya csökkent.

¹²⁴ Sebestény 1998, 30. old; 2002, 50. old.

¹²⁵ Ezen szervezetek 57 százaléka volt egyesület, 25 százaléka alapítvány és 19 százaléka közhasznú társaság.

¹²⁶ Például az 1993-ban elfogadott szociális törvény is lehetőséget teremt arra, hogy állami szerv vagy helyi önkormányzat nonprofit szervezettel szerződést kössön szociális szolgáltatások ellátására, de hasonló a helyzet az oktatást illetően is (az 1985-ös oktatási törvény 1990. évi módosítása megszüntette az állam monopolisztikus szerepét az iskolai oktatásban).

¹²⁷ Bocz 2004. A normatív támogatás feltételének tekinthető szerződéses kapcsolatok hiánya sajnos nem új keletű jelenség. Korábbi – kifejezetten a szociális nonprofitokra – vonatkozó adatfelvételekből ismert, hogy csak a nonprofit szervezetek elenyésző hányadának volt szerződéses kapcsolata az állami, önkormányzati és piaci szervezetekkel, és a rendszeres együttműködés előfordulása is igen alacsony szintű volt.

mi normatívából részesülőké.¹²⁸ Más bevételi forrásokkal összehasonlítva a normatív önkormányzati támogatások összege rendkívül kevésnek mondható és a vizsgált időszakban sohasem haladta meg a nonprofit szektor összes bevételeinek 1%-át.¹²⁹

Tevékenységi főcsoportok szerint az önkormányzatok elsősorban a kultúra, oktatás, egészségügy, szociális ellátás, településfejlesztés, közbiztonság és környezetvédelem területén kötöttek szerződést civil szervezettel. Eltérő képet kaptunk akkor, ha a szerződéskötést aszerint vizsgáltuk, hogy bizonyos tevékenységterületen belül, milyen jogformájú szervezettel kötött szerződést az önkormányzat. A kultúra területén az alapítványok és a Közhasznú társaságok (továbbiakban: kht-k) voltak a meghatározóak. Az oktatásban az alapítványok és a közalapítványok jelentek meg. Az egészségügyben az alapítványok és a kht-k, a szociális feladatokban pedig az alapítványok voltak a jellemző szervezeti formák. A környezetvédelem területén a kht-k, a településfejlesztés terén a közalapítványok és a kht-k, a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatban pedig szintén a kht-k voltak a meghatározóak. Az egyesületek jellemzően a természeti csapások, a környezetvédelem, az állampolgári jogok és közbiztonság területén tudnak szerződéses viszonyt kialakítani az önkormányzatokkal.

Az adatok tehát azt mutatták, hogy az önkormányzati finanszírozású közfeladatokat – többnyire szerződésben rögzített feltételekkel – átvállaló nonprofit szervezetek elenyésző kisebbségben vannak az egészen más típusú és funkciójú,¹³⁰ az önkormányzatok által csak egészen csekély összegekkel támogatott civil szerep-

¹²⁸ 2007-ben mindössze 363 db(!) szervezet kapott önkormányzati és 1712 db központi költségvetési normatívát.

¹²⁹ Bocz 2009a, 33. old. A normatív önkormányzati támogatások összege 2007-ben, 4,9, 2006-ban pedig 6,1 milliárd forint volt. Ezzel szemben a nem normatív önkormányzati támogatások összege 2007-ben 53,9, 2006-ban pedig 55,4 milliárd forint volt.

¹³⁰ Ilyenek például a polgárőrség, a tűzoltó-egyesületek, a településszépítő, hagyományőrző körök stb.

lőkkel szemben.¹³¹ Ugyan az önkormányzati segítségben részesülők közel kétharmada a kisebb civil szervezetek közül került ki, de a támogatás több mint kétharmadát a szolgáltató nonprofit szervezetek kapták.¹³² Mindez azt is jelenti, hogy az önkormányzatok a „kiszerveződések” gyakran azokra a szervezetekre támaszkodnak, melyek alapításában részt vettek.

5.2.1. A közszolgáltatásban résztvevő civil szervezetek meghatározása és módszertani kezelésének nehézségei

A közszolgáltatások meghatározásánál több megközelítést is alkalmazhatunk. Tágabb értelemben ezek felölelik mindazon szolgáltatásokat, amelyeket az állam nyújt az állampolgároknak, így e körbe beletartozik még a törvényhozás, az igazságszolgáltatás, valamint a bűnüldöző tevékenység is. Szűkebben véve közszolgáltatás mindazon – állami vagy magánszemélyek által nyújtott szolgáltatás –, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú, közhatalmi aktusának. Legsűkebb értelemben csak azon tevékenységeket tekintik közszolgáltatásnak, amelyek esetében a szolgáltató – jelen esetben közvetve vagy közvetlenül a civil szervezetek – tényleges, személyes jellegű szolgáltatásokat nyújtanak, s nem valamely termék vagy termékcsoport megszerzéséhez ad jellemzően pénzbeli támogatást. Közös elem a megközelítésekben, hogy ezen a területen csak szűkebb körben alkalmazhatóak a piaci szabályok. A civil szervezetek közreműködésének vizsgálatakor a

¹³¹ Kákai 2007, 180. old.

¹³² Kuti 2003, 66. old.

továbbiakban a közszolgáltatásoknak a szűkebb, a gazdasági vagy társadalmi értéket termelő szolgáltatásokra szűkített értelmezését alkalmazzuk, amibe nem tartoznak bele a közhatalom birtokában végzett tevékenységek.¹³³

Ugyanakkor civil szervezetek közszolgáltatásban való részvételére vonatkozóan közvetlen adatokkal, információkkal jelenleg nem rendelkezünk, és a hivatalos nyilvántartásban (Civil Szervezetek Névjegyzéke)¹³⁴ sem találunk a szervezeti adatlapokon erre utaló egyértelmű meghatározást a cél szerinti besorolásnál, és ilyen kategóriát sem alkalmaznak, mint például a közhasznúsági státusz esetében.¹³⁵ Egy-egy adott szervezetnél talán kiszűrhető lenne a cél szöveges leírása alapján, hogy nyújt-e közszolgáltatást, illetve az éves beszámoló

¹³³ Forrás: A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései. https://szefakademia.hu/wp-content/uploads/hoffman_kozszolgaltatas_szef.pptx (utolsó letöltés: 2018. október 17.)

¹³⁴ <https://birosag.hu/allampolgaroknak/civil-szervezetek/civil-szervezetek-nevjegyzeke-kereses> (utolsó letöltés: 2018. október 19.)

¹³⁵ A közhasznúság nem feltételezi a közszolgáltatásban való közreműködést, és fordítva, nem közhasznú szervezet is lehet KKC. Bár a jogszabály szerint „közhasznú tevékenység: minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez” (2011. évi CLXXV. törvény, 2. § 10.), továbbá előírás, hogy „A közhasznúsági nyilvántartásba vételhez a szervezet létesítő okiratának tartalmaznia kell, hogy a szervezet a) milyen közhasznú tevékenység(ek)et folytat, e közhasznú tevékenység(ek)et mely közfeladat(ok)hoz kapcsolódóan végzi, továbbá hogy e közfeladat(ok) teljesítését mely jogszabályhely(ek) írja (írják) elő, valamint – ha tagsággal rendelkezik – nem zárja ki, hogy tagjain kívül más is részesülhessen a közhasznú szolgáltatásaiból;” (34. § (1)), a civil szervezetek közszolgáltatási tevékenysége nem azonos a közfeladat-ellátással – ami a közhasznúság kritériuma –, így lehetséges, hogy jelentős részük, ahogy a látni fogjuk, nem is rendelkezik ilyen minősítéssel.

is adhatnak ehhez támpontot,¹³⁶ azonban ezzel a módszerrel nagyon körülményes lenne ennek a szervezeti halmaznak a körülhatárolása.

A civil/nonprofit szektorra vonatkozó éves statisztikai adatgyűjtések ugyan részletes információkkal szolgálnak a szervezetek gazdálkodási tevékenységéről, humánerőforrásáról és egyéb működési jellemzőikről, azonban ezek sem alkalmasak arra, hogy egyértelműen megállapítható legyen, hogy az adott szervezet közreműködött-e közszolgáltatás nyújtásában. Mindazonáltal a bevételi szerkezetből megállapítható, hogy részesült-e olyan juttatásban, mely nagy valószínűséggel valamilyen közszolgáltatás ellentételezéseként érkezett. Ezek az állami és önkormányzati normatív támogatások, illetve a Társadalombiztosítási alaptól érkező összegek. Emellett a KSH kérdőívén szerepelt egy konkrét kérdés is, mely azt tudakolta, hogy a szervezet szerződésben állt-e a helyi önkormányzattal közfeladat ellátására. Értelemszerűen az igennel válaszolókról állíthatjuk, hogy részt vesznek a közszolgáltatásban.¹³⁷ A fenti két kritérium valamelyikének megfelelő

¹³⁶ <https://birosag.hu/allampolgaroknak/civil/civil-szervezetek-oroszagos-nevjegyzeknek-kozze-tetel-keresoje> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

¹³⁷ Ennek némileg azért ellentmond, hogy az önkormányzatok oldaláról jóval kevesebb közfeladat-ellátásba bevont szervezetről van tudomásunk. Egy 2012-es teljes körű adatfelvétel során (forrás: Sebestény István: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2015) a helyi önkormányzatok összesen csak 340 alapítványt és 768 egyesületet, tehát országosan 1108 civil szervezetet említettek meg, melyekkel ilyen célból szerződéses viszonyban álltak, szemben Az adott évben „civil” oldalról bevallott 2497-tel szemben. Magyarán jóval több, mint kétszer annyi alapítvány és egyesület állította, hogy szerződéses kapcsolatban áll önkormányzatokkal, mint ahányat maguk, a helyi önkormányzatok jelentettek. Ennek két oka is lehet. Egyfelől az előbbi adatgyűjtésbe csak a helyi önkormányzatokat vontuk be, míg a civil szervezeteknek feltett kérdés a megyei önkormányzatokra is vonatkozott, vagyis itt lehet valós többlet,

civil szervezeteket (alapítványokat és egyesületeket) tekintettük tehát *közszolgáltatásban közreműködő civil* (továbbiakban: KKC) szervezetnek. Hozzá kell tenni, hogy ez a lehatárolás a tényleges – ám nem ismert – sokaságnak csak az alsó megközelítését jelenti, hiszen további szervezetek is végezhetnek ilyen tevékenységeket, melyekhez a források más csatornákon keresztül érkeztek vagy önkéntes munka igénybevételével, gyakorlatilag pénzforgalom nélkül látták el a feladatot.

Mindenesetre áttekintésünk során e fenti „definíciónak” megfelelő halmaz jellemzőit fogjuk megnézni először statikus, majd dinamikus elemzéssel, melyekhez a KKC szervezetek 2011 és 2016 közötti¹³⁸ legfontosabb mutatóit¹³⁹ használjuk fel. Az előbbi során ezeknek az indikátoroknak a hat egymást követő évben mért értékei átlaga alapján vázoljuk fel a KKC részhalmaz jellemvonásait, illetve a teljes civil szférán belüli jellegzetességeit,¹⁴⁰ majd e főbb indikátorok változásai alapján a KKC alszektor alakulását.

másfelől a civilek egy része valószínűleg olyan támogatási szerződéseket is ebbe a körbe illőnek ítélt meg, melyeket az önkormányzatok nem. Mindez azonban nem torzítja lényegesen a lehatárolásunkat, mert mint feljebb írtuk, így is inkább egy óvatos alsó megközelítést alkalmaztunk.

¹³⁸ Ennek oka, hogy a KSH éves adatgyűjtései 2008 és 2010 között mintavételesek voltak, így ezekről az évekről nem állnak rendelkezésre olyan részletes adatok, amelyek alapján a KKC szervezetek halmaza meghatározható lenne. Ebből adódóan az idősoros összehasonlítást csak 2011-től tudtuk elvégezni.

¹³⁹ A vizsgálat során a következő dimenziókat, értékeket vizsgáltuk: szervezeti forma, közhasznúság, önkormányzati kapcsolat, bevétel nagyság, tevékenységi terület, településtípus, valamint a foglalkoztatottak száma, önkéntesek száma, az összes bevétel források szerint.

¹⁴⁰ A hat egymást követő évben a kérdéses mutatók változása (szórása) – nem olyan jelentős, így az átlaguk alkalmas arra, hogy hozzávetőleges képet adjunk erről az alszektorról, és a teljes szektoron belül elfoglalt helyéről. Egyedül a közhasznúsági státusz kivétel ez alól, de ennek oka a jogi szabályozás változásával magyarázható. A 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról,

5.2.2. A KKC szervezetek „statikus” leírása

A vizsgált periódusban hozzátétőlegesen átlagosan 1300 alapítvány és 2400 társas nonprofit szervezet vett részt a közszolgáltatásokban, vagyis mintegy 3700 KKC szervezetről beszélhetünk. Ez a teljes civil szektor 6,6 %-át teszi ki, és ez az arány hasonló a két szervezettípuson belül is.

Közülük ötből három közhasznú, vagy korábban az volt,¹⁴¹ és kétharmaduk a helyi önkormányzattal is szerződésben áll közfeladat ellátására.¹⁴² A KKC-k inkább a nagyobb bevételű szervezetek közül kerülnek ki; 36%-uk 50 millió Ft feletti átlagos éves árbevétellel rendelkezik, összességében pedig az alszektornak több mint a fele az 5 milliós értékhatár felett van. Ez az arány a teljes civil szektorban alig 20%.

Van eltérés a tevékenység-szerkezet vonatkozásában is. A civil szektorban hagyományosan a szabadidő, sport, kultúra-oktatás (együtt több, mint 60%) a legnagyobb területek a maguk 10% feletti részesedésükkel, a KKC-k között – nem meglepő módon – ezeket megelőzve a szociális terület a legkiemelkedőbb 17%-os arányával. Ugyanakkor szemben a szabadidős tevékenységgel más nem játszik ilyen fontos szerepet a közszolgáltatásokban, ám bekerült a

a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról ugyanis a korábbiaknál sokkal szigorúbb feltételekhez köti a közhasznú jogállás megszerzését. A törvény azonban a hatályba lépésekor közhasznú szervezetek jogállását 2014. május 31-ig fenntartotta, így a szigorításból fakadó „visszaminősítési hullám” hatása először csak a 2014-es adatoknál mutatható ki. Ez a hatás a KKC szervezetek körében is jelentkezett.

¹⁴¹ Ezt inkább a dinamikus vizsgálatnál érdemes jobban kifejteni.

¹⁴² Ezzel kapcsolatban lásd az 5. lábjegyzet.

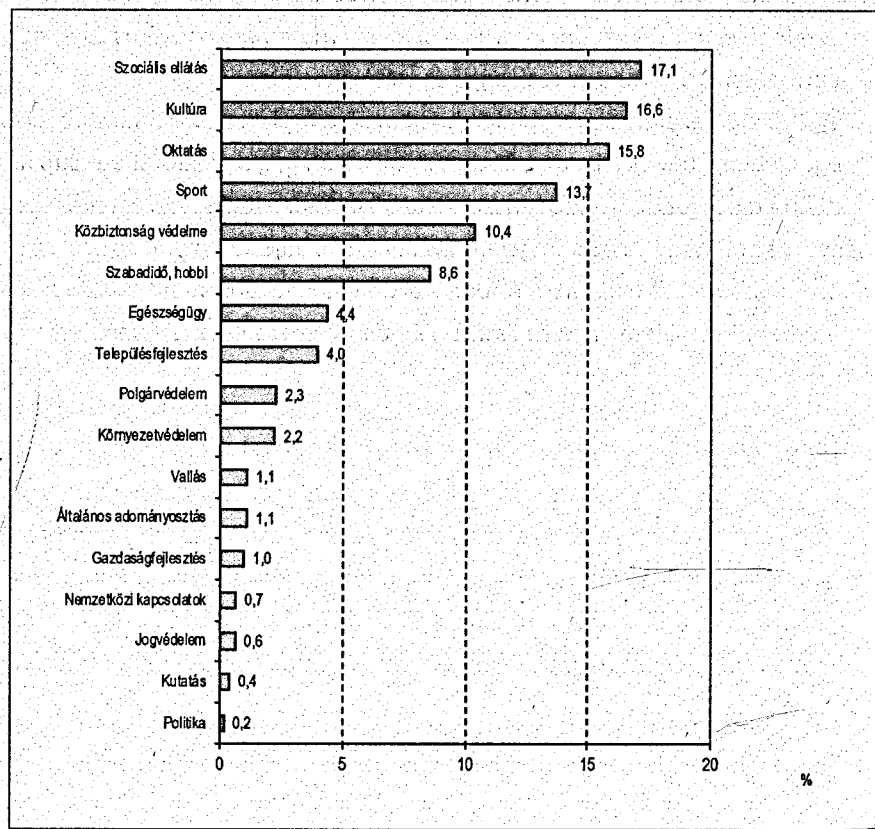
10%-osok közé a közbiztonság, köszönhetően a helyi hatóságokkal sok településen kialakult hivatalos együttműködésnek (4. ábra).

A településtípusok szerint némi városi fölény mutatható a főváros és a községek „rovására”, azonban ez csak egy-két százalékos kilengést jelent.

A KKC szervezetekre sokkal inkább jellemző a foglalkoztatás, mint a szektor egészében, 40%-uk alkalmaz fizetett munkaerőt, míg a szektorátlag csupán 14% körül mozog. Ebből adódóan a munkaerő 44%-át a KKC szervezetek veszik igénybe, ez mintegy 18 ezer főt jelent évi átlagban, teljesítményük 15 ezer számított főállásúnak¹⁴³ felel meg. A foglalkoztatás tehát több mint hatszorosan „intenzívebb” körökben, mint az összes alapítvány, egyesület esetében.

¹⁴³ Számított főállású foglalkoztatotti létszám: a főállású teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma, hozzáadva a főállású részmunkaidőben foglalkoztatottak számának felét és a nem főállású foglalkoztatottak számának egytizedét.

4. ábra: A KKC szervezetek megoszlása tevékenységcsoportok szerint, 2011–2016



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2016 adataiból számolt

Az alapítványi és egyesületi források egynegyede kevesebb, mint 7%-nyi sokaságnál koncentrálódik, bár ez sem meglepő, hiszen a közszolgáltatások nyújtása nagyobb szervezeti potenciált követel meg az átlagosnál. A közszolgáltatásban

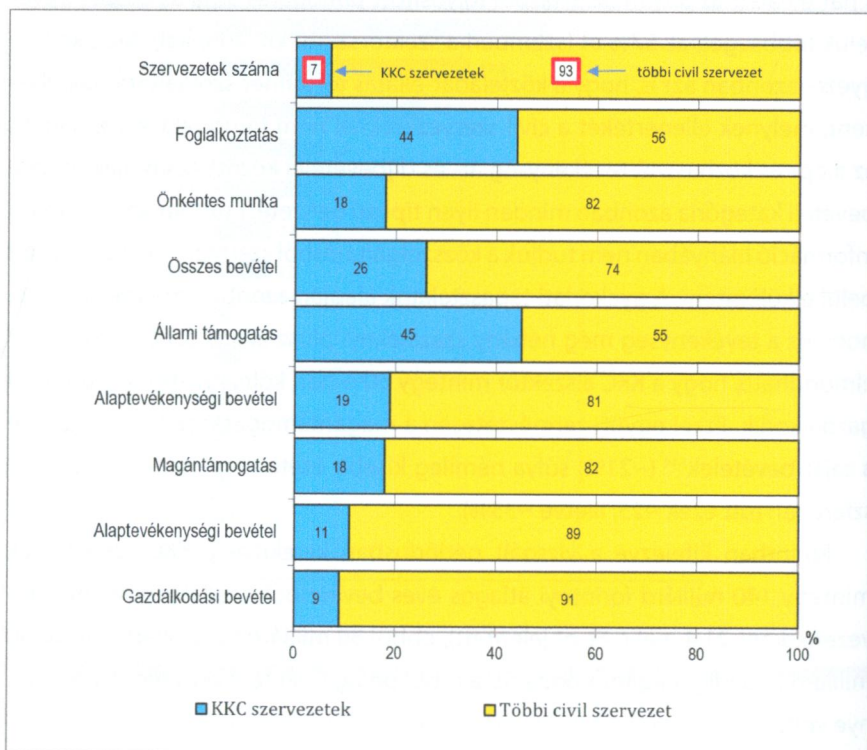
való közvetlen és közvetett civil részvétel esetén viszont a központi vagy a helyi költségvetés értelemszerűen finanszírozza ezt a tevékenységet, mely állami támogatás formájában jelenik meg az alszektorban, így érthető, hogy ide érkezik az összes, civileknek szánt állami, önkormányzati forrás majdnem fele. Emiatt a KKC szféra bevételi szerkezete ugyanakkor jóval „államfüggőbb” is, átlagosan a hat év alatt az államháztartásból folyósított támogatás adta az összes bevételük többségét, az 57%-át (szemben a szektorszintű kb. 40%-kal). Meg kell jegyezni azonban azt is, hogy a közfeladat-ellátás történhet szolgáltatásvásárlásként, melynek ellenértékét a civil szervezeteknél nem támogatásként, hanem az alap- és közhasznú tevékenység ár- és díjbevételei között számolják el. Ez a bevételi kategória azonban minden ilyen típusú befizetést tartalmaz, így egyéb információ hiányában nem tudjuk a közszolgáltatásból származó összeget ezen belül elkülöníteni. A gyakorlati tapasztalatok alapján azonban megbecsülhető, hogy ez a tevékenység még néhány százaléknyi plusz állami forrást jelent, így elmondható, hogy a KKC alszektor mintegy 60%-ban költségvetési forrásokból gazdálkodik. Ezzel együtt természetesen a magántámogatások (~22%), illetve a saját bevételek¹⁴⁴ (~21%) súlya némileg kisebb esetekben, mint a teljes civil szférában (ott ezek ~25, illetve ~35%).

Forintban kifejezve a vizsgált periódusban kerekítve a KKC szervezetek mintegy 140 milliárd forintnyi átlagos éves bevételből gazdálkodtak (ez szervezetenként 21,4 millió Ft-ot jelentett), ebből 80 milliárd Ft az állami forrás, 30 milliárd Ft pedig magántámogatás, a többi pedig saját tevékenységük eredménye volt.

¹⁴⁴ Saját bevétel alatt az alap- és közhasznú, valamint a gazdálkodási, vállalkozási tevékenység bevételeit, és a tagdíjakat értjük.

Összefoglalásképpen egy ábrában bemutatjuk a KKC szervezetek legfontosabb jellemzői szerinti súlyait a teljes civil szektoron belül (5. ábra).

5. ábra: A KKC szervezetek civil szektoron belüli súlyának legfontosabb mutatói, 2011–2016 (átlag)

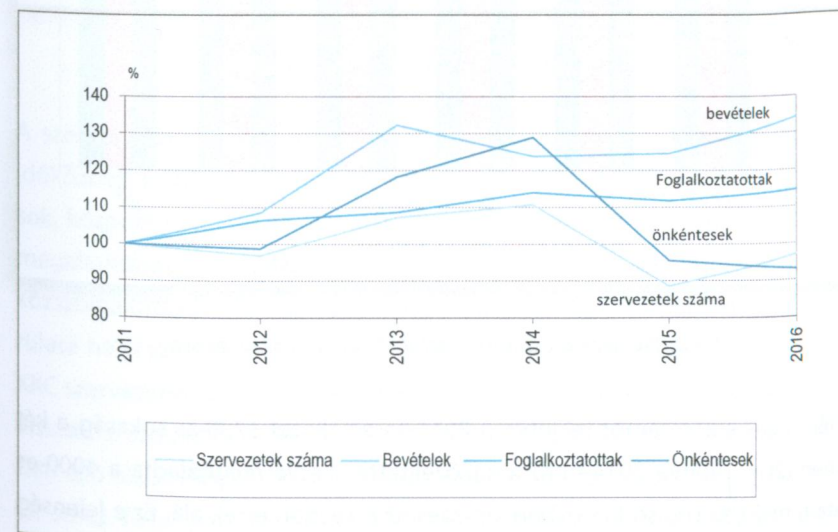


Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2016 adataiból számolt

5.2.3. A KKC szervezetek „dinamikus” leírása

A KKC szervezetek körének és teljesítményének változását a szervezetszám, a humán erőforrás, valamint a bevételek alakulása mentén vizsgálhatjuk. A hat év során, 2011-et bázisévként felfogva és a trendeket módszertanilag nagyvonalúan kezelve azt láthatjuk, hogy az alszektor számosságát tekintve csökkent, a bevételeik jelentősen (több mint 30%-kal), a foglalkoztatottság pedig szerényebb mértékben (~15%) növekedett, az önkéntesség pedig egy felfelé, majd egy lefelé ívelő tendenciát mutatott (6. ábra).

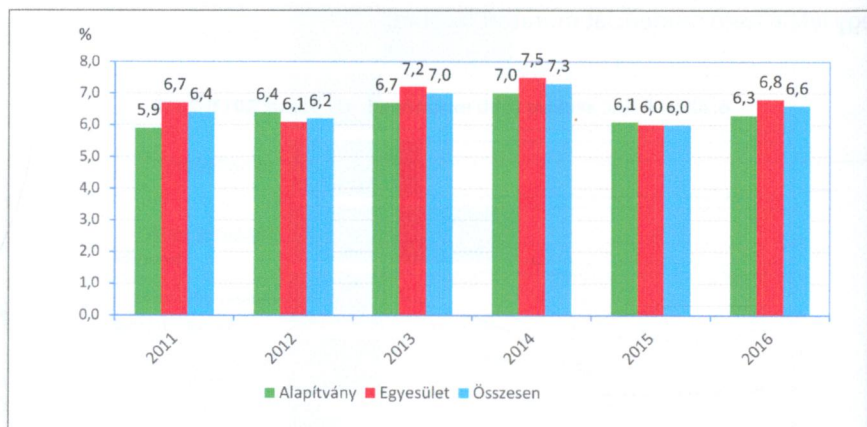
6. ábra: A KKC szektor főbb mutatóinak változása, 2011–2016



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2016 adataiból számolt

Vegyük sorba a különböző változókat, kezdve az elemszámmal. Miután a civil szervezetek száma 2011-től kezdődően folyamatosan, bár enyhén csökkent, így ezen belül a KKC szervezeteké is, ám részarányuk az abszolút számukkal ellentétben éppen, hogy szerény emelkedést mutatott. A szektor egészében mutatkozó negatív trendtől eltérően, esetükben egy kisebb „kiemelkedést” is láthatunk a 2013-2014 közötti időszakban (7. ábra).

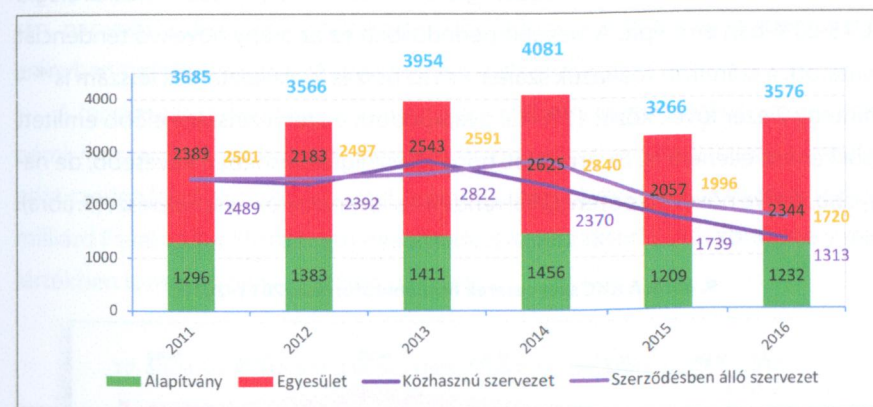
7. ábra: A KKC szervezetek aránya a civil szektoron belül, 2011–2016



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011-2016 adataiból számolt

A tényleges elemszámot tekintve a 2011-es évi, közel 3700-as sokaság e két évben (2013, illetve 2014-ben) megközelítette, illetve meghaladta a 4000-es határt, majd az utolsó két évben visszaesett a kezdeti érték alá. Ez a jelenség mind az alapítványok, mind az egyesületek körében tapasztalható volt (8. ábra).

8. ábra: A KKC szervezetek száma szervezettípus, közhasznúság és önkormányzati kapcsolat szerint, 2011–2016



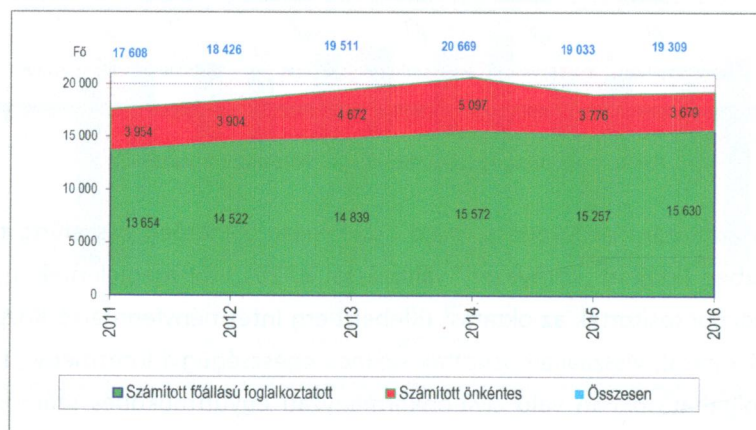
Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011-2016 adataiból számolt.

A szervezetszám emelkedése, majd csökkenése vélhetően összefügg több időközben lezajlott „környezeti” változással is. 2013-tól megjelentek a járá-sok, központosították az oktatást (Klebensberg Intézményfenntartó Központ megalapítása), visszaállamosítottak számos egészségügyi intézményt, így a közszolgáltatásokban való civil-önkormányzati együttműködés számos te-rülete helyi szintről magasabbra tevődött át, ez a folyamat nem kedvezett a KKC szervezetek számának és tevékenységének további bővülésének. Mindez visszatükröződik, ha – némi fáziskéséssel is – a közfeladat ellátásra szerződés-ben álló alapítványok és egyesületek számának drasztikus visszaesésében is (5. ábra). Ezzel párhuzamosan 2013-tól radikálisan visszaesett a közhasznú minősítést megszerzett, illetve azt megtartott KKC szervezetek száma is, bár megjegyzendő, hogy a szektorátlaghoz képest ez státuszvesztés sokkal ki-

sebb intenzitású volt.¹⁴⁵

A KKC alszektor humánerő szükségletét döntően a foglalkoztatottakkal elégíti ki, 75-80%-ban erre épít. A vizsgált periódusban ez az arány növekvő tendenciát mutatott, a számított főállású foglalkoztatottak száma – és az összes foglalkoztatotti létszám is¹⁴⁶ – mintegy 2 ezer fővel, közel 15%-kal gyarapodott, a szervezetszám előbb említett csökkenése ellenére is. Ez arra utal, hogy közszolgáltatásokban kevesebb, de nagyobb, illetve növekvő potenciállal rendelkező szervezetek vesznek részt (9. ábra).

9. ábra: A KKC szervezetek humánerőforrása, 2011–2016



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2016 adataiból számolt

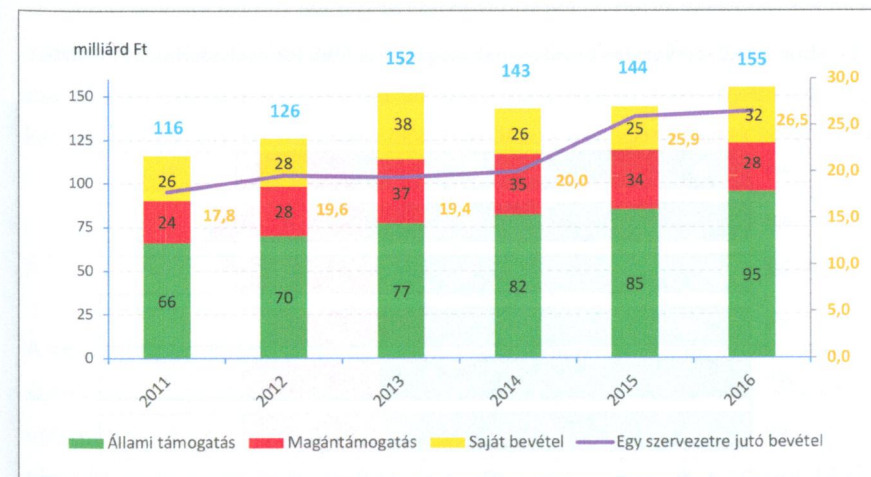
¹⁴⁵ Ezt bizonyítja, hogy a közhasznú civil alszektoron belül a KKC szervezetek arányai 2011 és 2016 között évenként az alábbiak voltak: 2011:7,6%, 2012:7,9%, 2013:8,9%, 2014:10,5%, 2016:13%, vagyis súlyuk töretlenül növekedett.

¹⁴⁶ Az össze foglalkoztatott száma körülbelül 17 ezerről 19 és fél ezerre ment fel.

Ugyanakkor az önkéntesség szerepe és súlya csökken, mely szintén fakadhat abból is, hogy a KKC szervezetek valamelyest professzionalizálódtak az évek során, nagyobb tőkeerővel rendelkeztek, így szükséges munkaerőt jelentősebb arányban tudták fizetett alkalmazottakkal biztosítani.

A forrásnövekedés összességében nem volt egyenletes, a 2013-as év után némi visszaesést figyelhettünk meg, azonban a legutolsó rendelkezésünkre álló adat szerint folyó áron éppen egyharmadnyi plusz bevétellel (116-ról közel 40 milliárd Ft-tal 155 milliárd Ft-ra) gyarapodott az alszektor¹⁴⁷ (10. ábra), mely reálértékben is megközelíti a 20%-os bővülést.

10. ábra: A KKC szervezetek bevételei főbb források szerint, 2011–2016



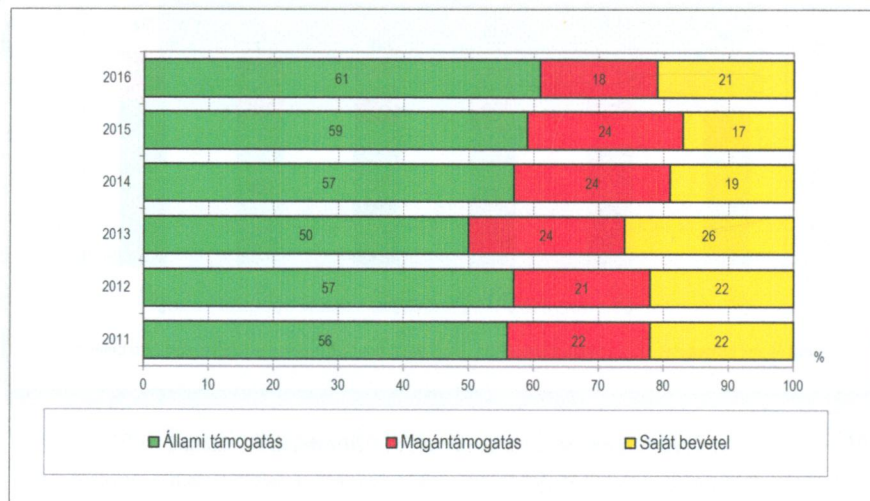
Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2016 adataiból számolt

¹⁴⁷ 2011 és 2016 között kb. 12% volt az a fogyasztói árindex változása.

Mint említettük, időközben csökkent a szervezetszám, így az egy szervezetre jutó (átlagos) forrás ennél is komolyabban – és ami fontos, folyamatosan – emelkedett, 18 millió Ft-ról közel másfélszeresére ugrott.

Végezetül érdemes megnézni, hogy ezen belül a főbb bevételi források miként változtak, magyarul mely elem játszott leginkább, illetve legkevésbé szerepet ebben a változásban. Leszámítva a 2013-as évet, mely pénzügyi vonatkozásában minden tekintetben kiugrik az idősorból, az állami támogatások részaránya lassan felfelé indult el, a hat év alatt 5 százalékponttal erősödött. Ezzel párhuzamosan viszont nem mondható el, hogy ez kifejezetten a magántámogatások vagy a saját bevételek „kárára” következett-e be, miután e két utóbbi forrás egymáshoz viszonyított aránya évente váltakozott (11. ábra).

11. ábra: A KKC szervezetek bevételeinek megoszlása főbb források szerint, 2011–2016



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal 2011–2016 adataiból számolt

Miután a legnagyobb „váltás” éppen 2015 és 2016 között következett be (4-6 százalékpontos eltolódással), nem tudható, hogy egy újabb tendencia indulásáról, vagy pusztán egy ingadozó állapot véletlenszerű kilengéséről van-e szó. Ehhez mindenképpen további adatoknak az idősorba építésére lenne szükség.

Összefoglalásul elmondhatjuk, hogy a KKC szervezeti halmaz némiképp eltérő jellemvonásokkal rendelkezik, mint a civil szektor egésze. Általában nagyobb arányban foglalkoztató, több közöttük a közhasznú minősítéssel bíró és inkább jelentősebb bevétel felett diszponáló szervezet. Az intenzívebb foglalkoztatás mellett azonban az önkéntesség is az átlagosnál komolyabb szerepet játszik tevékenységükben, és bevételeikben – éppen a közszolgáltatásban való aktív részvételükből fakadóan – az állami támogatások adják forrásaik többségét.

A hat év nem igazán elegendő tartós tendenciák megfigyelésére, két állítás azért megfogalmazható: a vizsgált időszakban csökkent a KKC szervezetek száma, viszont bevételeik átlagosan mind összességében, mint egyenként növekedtek, és ez a forrásbővülés leginkább az állami támogatásoknak köszönhető.

5.3. FOGLALKOZTATÁSI ÉS KÖZFOGLALKOZTATÁS A CIVIL SZÉKTORBAN

A szféra időbeli fejlődését négy fontos mutatóval lehet érzékeltetni: a működő szervezetek számával, a bevételek reálértékével, a foglalkoztatotti létszámmal valamint az egy szervezetre jutó bevétel reálértékével (12. ábra). A rendszerváltást követően gomba módra szaporodtak a civil szervezetek, a szektor 1997-ig dinamikus és folyamatosan bővült. Ez nagyrészt a korábban alig-alig előforduló alapítványok erőteljes gyarapodásának volt köszönhető. Ezután ez az „extenzív növekedési szakasz” lezárult, és a 1998 és 2000 között a működő szervezetek száma alig változott. Ezután kismértékű emelkedés következett be, ami

jórészt a társas nonprofit szervezeteknek tudható be, alapítványok létrehozása ebben az időszakban nem volt túl jellemző.¹⁴⁸

Az évtized végére stabilizálódni látszik a szervezetszám; úgy tűnik, Magyarország méretéhez képest egy 65 ezres szinten „telítődött” a nonprofit szektor. A gazdasági válságnak a szektorra gyakorolt – tapasztalataink szerint késleltetve jelentkező – hatása, valamint a jogi környezet átfogó átalakítása jelentős változásokat eredményezett a szektor fejlődési dinamikájában, sőt 2012-ben először fordult elő, hogy mind a négy mutató lefelé mozdult el az előző évhez képest. A nonprofit szervezetek számának, azóta is tartó csökkenésére hatással volt az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény elfogadása, amely a szektoron belül egy jelentős strukturális átalakulást eredményezett.¹⁴⁹

A szektor fejlődésének másik két legfontosabb mutatója, a bevételek reálértéke és az egy szervezetre jutó bevétel reálértéke. A bevételek reálértéke az 1993-tól vizsgált periódus egészében ingadozásokkal tarkítva jobbra emelkedett, előbbi 88, utóbbi 91 százalékkal. A befutott növekedési pályák azonban különböztek. A bevételek reálértéke az első években alig érzékelhetően csökkent, majd igen-igen lassan (1997 után) lendületesebben növekedett, 2000-ben utol is érte az előbbi, onnantól pedig 2008-ig meghaladta a szervezetszám növekedési rátáját is. Az utolsó években a két mutató gyakorlatilag azonos érté-

¹⁴⁸ Kákai – Sebestény 2012, 138. old.

¹⁴⁹ A törvény kimondja, hogy az éves pénzügyi beszámoló kötelező beküldésének elmulasztása következményeképp a bíróság kezdeményezheti a mulasztó szervezetek megszüntetését, esetleges törlését.

ken állt.¹⁵⁰ Ezzel szemben 2013-tól mindkét mutató jelentős emelkedésbe kezdett. A növekedésben jelentős szerepet játszik az állami támogatásból származó források emelkedése. Így a szektor teljes bevételeinek 40 százaléka származik állami vagy önkormányzati forrásból, ami 2015-höz képest 6,8 százalékponttal (149 milliárd forinttal) magasabb. Ehhez az összeghez járul hozzá a társasági adóból származó látványsport- és kulturális célú felajánlásokból származó 66 milliárd forint.¹⁵¹

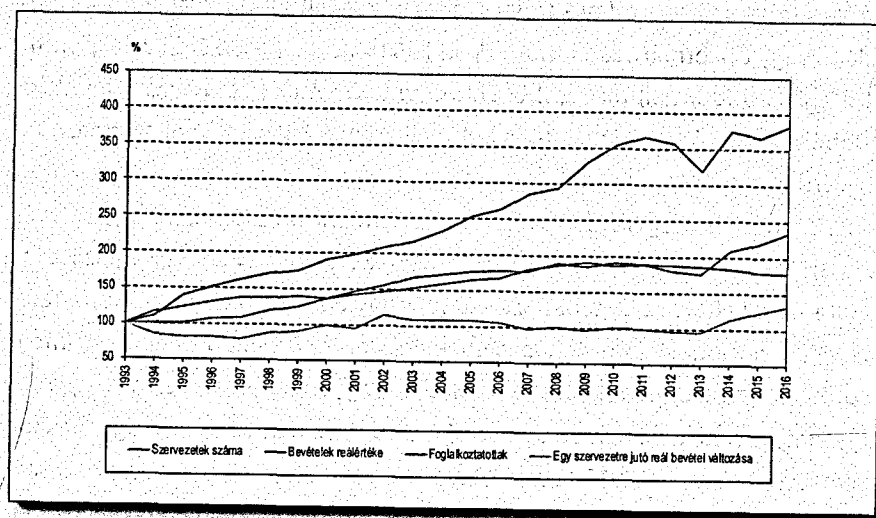
Viszont más megvilágításba kerül ez a tendencia akkor, ha az egy szervezetre jutó realbevételek alakulását nézzük. A közel húsz év alatt ez a jelzőszám szinte nem változott. Ez tehát azt jelenti, hogy a szervezetszámban és a realbevételekben mutatkozó növekedés egyedi szervezeti szinten nem jelent meg, előbbi tulajdonképpen „kioltotta” a másikat: egy átlagos szervezet nagyjából ugyanolyan pénzügyi helyzetben volt 1993-ban, mint 2010-ben.¹⁵² Ugyanakkor változott a tendencia 2013-tól, melytől ez a mutató is jelentősen emelkedett.

¹⁵⁰ Nagy-Sebestény 2012.

¹⁵¹ A TAO-támogatások a szektorban 2015-ről 2016-ra 35 milliárd forintról 101 milliárd forintra nőttek.

¹⁵² Kákai – Sebestény 2012, 140. old.

12. ábra: A nonprofit szektor növekedése: szervezetszám, bevételek és foglalkoztatottak alapján, 1993-2016



Forrás: KSH 1993-2018

A szervezetszám növekedése és a szervezetek bevételeinek alakulása mellett szektor foglalkoztatásában játszott szerepe egy merőben más típusú sajátosságra hívja fel a figyelmet. A bevételeknél jóval egyenletesebben és sokkal nagyobb ütemben bővült viszont a foglalkoztatottak száma.¹⁵³

¹⁵³ Az összehasonlítás során a főállású, teljes munkaidősre átszámított foglalkoztatottak létszám-mutatójával dolgozunk. A nemzetközi szakirodalomban használatos full-time equivalent (FTE) magyar megfelelője.

A magyar nonprofit szektorban évek óta nő a foglalkoztatottak száma. 1993-ban a nonprofit szektorban az úgynevezett számított főállású foglalkoztatotti létszám¹⁵⁴ 30 234 fő, 2000-ben 56 004 fő, 2003-ban 70 805, 2007-ben pedig 93 010 volt, ami közel háromszoros növekedés az elmúlt években.¹⁵⁵ A 2007. évi adatok alapján 66%-kal magasabbak a számított főállású alkalmazottak aránya, mint 2000-ben. Mielőtt „sikerként” könyvelnénk el a szektor foglalkoztatásban játszott szerepét, rá kell mutatnunk egy más típusú összefüggésre is. A foglalkoztatottal rendelkező szervezetek aránya ugyanis nem túlságosan magas, 2007-ben a szervezetek 15%-ának volt fizetett foglalkoztatottja és az elmúlt közel húsz évben sosem haladta meg a 18%-ot.¹⁵⁶ Ezen információ birtokában érdemes egy kicsit az abszolút számok „mögé” néznünk, hogy differenciálni tudjuk az egyes szervezeti formák foglalkoztatásban játszott szerepét. Mint azt a 13. ábra is jól mutatja, az 1990-es évek közepétől a szektorban foglalkoztatottak egyre nagyobb mértékben koncentráálódtak a közhasznú majd a nonprofit gazdasági társaságoknál. Míg a rendszerváltás utáni időszakban a legtöbb munkavállalót a civil jellegű (egyesületek, alapítványok, érdekképviselések) szervezetek alkalmazták, addig 2007-re már az összes fizetett foglalkoztatott 60%-a (vagyis minden második nonprofit szervezetnél munkát vállaló) a közhasznú társaságoknál dolgozott. Ez a trend alaposan átrendezte a szektor foglalkoztatási szerkezetét, amit az is jól mutat, hogy míg a szektor egészében a fizetett alkalmazottak száma 1996 és

¹⁵⁴ Ez a mutató a főállású teljes munkaidős, a Főállású részmunkaidős, valamint a nem főállású foglalkoztatottak számát tartalmazza.

¹⁵⁵ Nagy – Sebestény – Szabó 2009. Ez az összes munkavállalóhoz viszonyítva 1,3%-os arányt jelent, ami nemzetközi viszonylatban rendkívül alacsonynak tekinthető.

¹⁵⁶ Bocz 2009a, 29. old.

2007 között 43 556 fővel, addig egyedül a kht-knál 43 705 fővel emelkedett.¹⁵⁷ A tendencia további érdekessége az is, hogy ebben a periódusban csupán az alapítványok, a közalapítványok, az egyesületek és a szakmai, munkáltatói érdekképviselőkben dolgozó főállású foglalkoztatottak száma mutat „pozitív” egyenleget. A legnagyobb visszaesés az egyesületeknél (-5468 fő), a szakszervezeteknél és munkavállalói érdekképviselőkben (-1313 fő) következett be.

A statisztikai jelentés adatai azt is jól szemléltetik, hogy a részmunkaidős és nem főállású alkalmazási formák (hasonlóan a nyugat-európai országokéhoz) sokkal elterjedtebbek a nonprofit szervezeteknél, mint a közszférában vagy a versenyszférában. Az adatok szerint az ilyen típusú foglalkoztatási formák aránya a civil szektorban 35%, szemben a 7%-os nemzetgazdasági átlaggal. A Statisztikai Hivatal elemzőinek véleménye szerint ennek egyik lehetséges magyarázata az, hogy a többi szektorhoz képest a civil szektorban 12 százalékponttal magasabb a női foglalkoztatottak aránya, akik előnyben részesítik a négy- vagy hatórás állásokat.¹⁵⁸

Továbbá szintén fontos és a szektor szerepét erősítő tényező az is, hogy a civil szféra munkavállalói körében megtalálhatók mind a megváltozott munkaképességűek és a fogyatékossgal élők, valamint a pályakezdő és a gyermekgondozási ellátásról visszatérők is.¹⁵⁹

A nonprofit szféra 2000-ben közel kétszer, 2010-ben már több mint három és félszer annyi munkavállalónak biztosított állást, mint 1993-ban. A foglalkoz-

¹⁵⁷ Bocz 2009a, 31. old. Mindez azt jelenti, hogy 1996–2007 között a foglalkoztatottak száma a szektor egészében közel a kétszeresére, míg a közhasznú társaságoknál több mint négyeszeresére emelkedett.

¹⁵⁸ KSH, Statisztikai Tükör, 2013, 2. old.

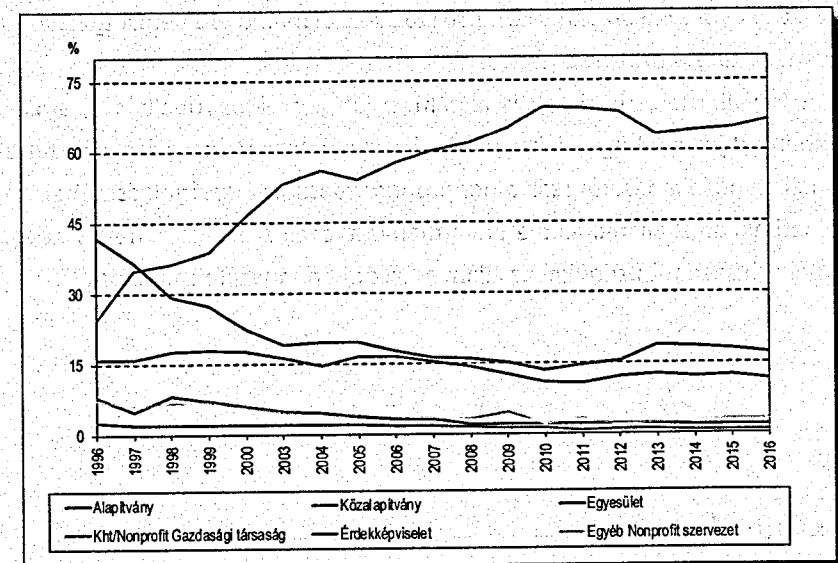
¹⁵⁹ Bár arányuk nem tekinthető nagyon jelentősnek, míg az előbbieik aránya 9 százalék, addig az utóbbiaké 3 százalék volt.

tatás azonban csak a nonprofit szervezetek egy szűk szegmensére jellemző, 2010-ben mindössze 16 százalékuk alkalmazott fizetett munkavállalót, ezen belül főállású teljes munkaidős foglalkoztatottal 11 százalékuk rendelkezett.

A munkát vállalók száma az évtized végén meghaladta a 143 ezres értéket. A főállásban, teljes munkaidőben foglalkoztatottak létszáma 96 ezer fölé emelkedett. További közel 20 ezer fő munkáját teszi ki annak a 47 ezer munkavállalónak a teljesítménye, akiket részmunkaidőben vagy nem főállásban alkalmaztak.

Az elmúlt öt év átrendezte a szektor szereplőinek munkaerő-piaci mozgásait. Egyrészt azért, mert 2016 volt az első olyan év mikor a Statisztikai Hivatal a közfoglalkoztatottak megjelenését is számításba vette a nonprofit adatgyűjtése során szektorban.

13. ábra: Számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint 1996-2016



Így 2016-ban a nonprofit szektorban munkaviszonnyal rendelkezők összlétszáma – a közfoglalkoztatottakkal együtt – 154 ezer fő volt. Az alkalmazásban állók létszáma így több mint 130 ezer főt tett ki, ebből közel 90 ezer főállású, teljes munkaidős és 41 ezer részmunkaidős, illetve nem főállású munkavállaló volt. A szektor együttes teljesítménye így a 23 ezer főnyi közfoglalkoztatottal együtt 125 ezer számított főállású munkájának felelt meg. Ugyanakkor továbbra is a gazdasági társaságok vannak túlsúlyban a foglalkoztatottak területén, mivel 66%-uk a nonprofit gazdasági társaságokban (13 ábra), és mindössze háromtizedük tevékenykedett egyesületekben vagy alapítványokban. A foglalkoztatottak több mint kétharmadának a főváros és a megyeszékhelyek nonprofit szervezetei biztosítottak munkalehetőséget, valamivel több, mint egynegyedük kisvárosi és kevesebb, mint egytizedük dolgozott községi szervezeteknél. A szektorban dolgozó alkalmazottak jövedelmezősége továbbra is alacsony, hiszen a szektorban mért átlagos, több mint 2,35 millió forintos bruttó éves bér – az előző évhez hasonlóan – közel 30 százalékkal marad el a nemzetgazdaságban mért átlagos bruttó keresettől.

A foglalkoztatotti adatok is alátámasztják a szektor „dualitását”, ami ez esetben azt jelenti, hogy hiába növekedett a szektor mérete, a foglalkoztatottak számának növekedéséről csak a nonprofit gazdasági társaságok esetében beszélhetünk, amit állami, illetve önkormányzatközi szervezeteknek is nevezhetnénk, hiszen többségüket az állam és az önkormányzatok alapították.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Kákai 2009, 45. old.

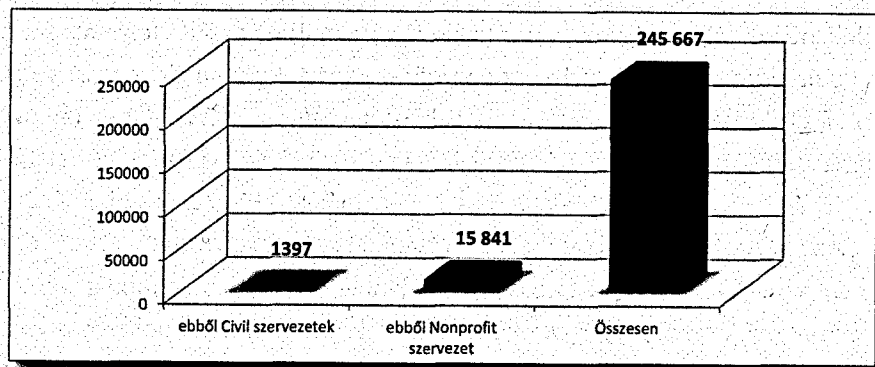
5.3.1. Nonprofit szervezetek részvétele a közfoglalkoztatásban

Eltekintve attól, hogy a magyar munkaerő-piaci mutatók szinte folyamatosan javulnak fontos jelzőszám lehet a nonprofit szervezetek részvétele ezen a speciális foglalkoztatási területen. A közfoglalkoztatás lehetőségét 2011-ben teremtette meg a kormányzat.¹⁶¹ A közfoglalkozásba kerülők száma a törvény hatályba lépése után gyorsan növekedett és 2013-ra már közel 250 ezer ember lépett be ebbe a foglalkoztatási rendszerbe (14. ábra).

Azonban 2017-re változott a helyzet tekintve, hogy az ország munkaerő-piaci mutatói javultak, így egyre kevesebb közfoglalkoztatott munkaerőre volt szükség. Így 2017-ben 179,5 ezer fő volt az átlagos létszám, ami közel 20 százalékkal volt alacsonyabb, mint 2016-ban és közel 30 százalékkal alacsonyabb, mint 2013-ban.

¹⁶¹ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szerint közfoglalkoztatott az lehet, aki munkaviszonyt létesít, 16. életévét betöltötte, és a kormányhivatalnál regisztrált álláskereső (foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő, illetve álláskeresői vagy szociális ellátásra nem jogosult álláskereső) vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesülő személy.

14. ábra: Közfoglalkoztatásba lépők létszáma 2013. I-VIII.hó (fő)



Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázis, 2013

A nonprofit szervezetek 2013-ban összesen 15 841 új munkavállalót foglalkoztatnak a közfoglalkoztatás keretein belül. A törvény megszületése után A belépők¹⁶² számát tekintve a nonprofit és civil szervezetek közül a legmagasabb szá-

¹⁶² A belépők számát úgy határozzák meg, hogy a közfoglalkoztatási szerződések keretében közfoglalkoztatási jogviszonyt létesítők létszámát veszik havi bontásban. A közfoglalkoztatásba egy személy egy évben többször is beléphet. A tényleges belépéseken felül nyilvántartási és technikai okokból is szükség lehet ki- és beléptetésre egy támogatási folyamaton belül. A belépési esetek havi létszámai összeadhatók. Ha egy egyén az adott időszak alatt több közfoglalkoztatási jogviszonyt létesített – a támogatás típusától, illetve annak alcsoportjaitól függetlenül –, akkor többször szerepel.

mot a nonprofit korlátolt felelősségű részvénytársaságok¹⁶³ mutattak (11 555). Az alapítványok összességében 743, az egyesületek ettől kissé elmaradva 707, míg az egyházi intézmények lemaradva 391 új belépőt regisztráltak. 2017-re ugyanakkor 21 660 új munkavállalót foglalkoztattak a nonprofit szervezetek, ami arányát tekintve közel a duplája, mint 2013-ban (4. táblázat). 2017-re, mint a legnagyobb közfoglalkoztató cégek közül a Magyar Közút Nonprofit Zrt., a Nemzeti Művelődési Intézet vagy a Magyar Református Szeretetszolgálat emelhetők ki.

¹⁶³ Ezek jellemzően állami, önkormányzati tulajdonú társaságok, mint például Pécsi Városgondozási Nonprofit Kft., Biokom Pécsi Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft., Magyar Közút Nonprofit Zrt, Barcika Park Városüzemeltetési Nonprofit Kft. Stb.

4. táblázat: Jogi személyiségű és jogi személyiség nélküli nonprofit szervezeteknél dolgozó közfoglalkoztatottak éves átlaga 2017-ben, létszám (fő); a támogatás típusa szerint

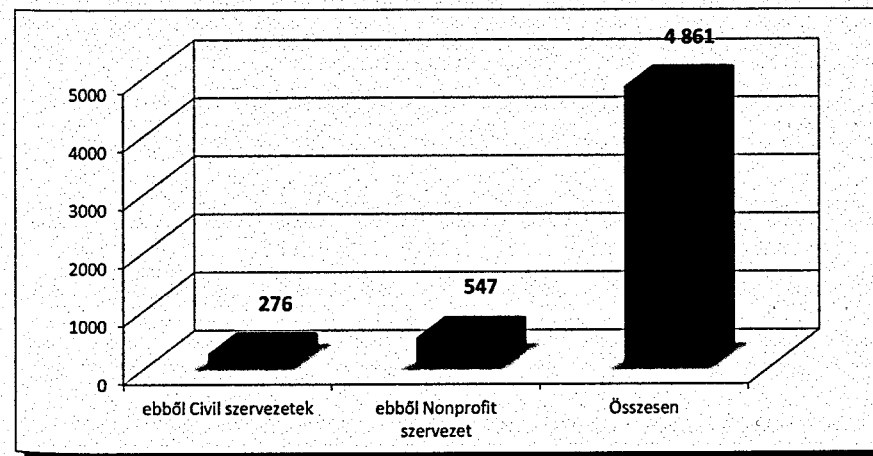
Közfoglalkoztató cég gazdasági formája	Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás	Országos közfoglalkoztatás	Startmunka mintaprogram	Összesen
Alapítvány, jogi személyiségű intézménye és szervezeti egysége	787	1791	-	2578
Egyesület egyéb formái	2701	118	-	2819
Egyházi jogi személy	1614	750	-	2364
Köztisztviselő	16	-	-	16
Nonprofit gazdasági társaság	6747	5145	1682	13675
Párt, érdekképviselő, szövetség, az egyesület jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége	238	-	-	238
Egyéb, jogi személyiségű nonprofit szervezet	66	-	-	66
Összesen	12 172	7805	1682	21 660

Forrás: Belügyminisztérium 2018, 67.

A közfoglalkoztatási adatok között érdekes változást is megfigyelhetünk. Míg a civil¹⁶⁴ szervezetekben közfoglalkoztatásba lépők aránya csupán 0,6% volt 2013-ban (ami rendkívül alacsony arálynak tekinthető) addig ez a szám jelentősen emelkedett 2017-re, ekkor már 24 százalékát foglalkoztatták a belépőknek civil szervezetek.

A támogatott közfoglalkoztatók számát tekintve is növekedés mutatkozik 2013-hoz viszonyítva (15. ábra). Míg 2013-ban 4861 támogatott közfoglalkoztató volt, addig 2017-re számik megközelítette a 6500-at. Ezen belül jelentősen növekedett a nonprofit szervezetek száma (547-ről 2707-re).

15. ábra: Támogatott közfoglalkoztatók száma 2013. I-VIII. hó (db)



Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázis, 2013

¹⁶⁴ Egyéb alapítvány, egyéb alapítvány önálló intézménye, egyéb egyesület, sportegyesület, sport-szövetség, sportági országos szakszövetség

Forrás: Belügyminisztérium 2018, 66.

Az adatok szerint 2013-ban a támogatott foglalkoztatók között a nonprofit korlátolt felelősségű társaságok vezettek 114 támogatott szervezettel. Összeállításban viszont az egyesületek szerepelnek a legjobban (162), őket követik az alapítványok (121), és nem sokkal lemaradva az egyházak (115). A belső megoszlások lényegében nem nagyon változtak 2017-re sem (5. táblázat).

5. táblázat: Jogi személyiségű és jogi személyiség nélküli nonprofit szervezetek közfoglalkoztatási szerződéseinek száma, valamint egy szerződésre jutó támogatott létszám, 2017

Közfoglalkoztató cég gazdasági formája	Közfoglalkozási szerződések száma	Egy szerződésre jutó átlagos támogatott létszám, fő
Alapítvány, jogi személyiségű intézménye és szervezeti egysége	395	9,4
Egyesület egyéb formái	1040	4,9
Egyházi jogi személy	510	6,3
Köztisztviselő	13	2,1
Nonprofit gazdasági társaság	619	38,9
Párt, érdekképviselő, szövetség, az egyesület jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége	88	4,9
Egyéb, jogi személyiségű nonprofit szervezet	40	2,7
Egyéb, jogi személyiség nélküli nonprofit szervezet	1	5,0
Összesen	2706	13,5

A legtöbb támogatott szervezet továbbra is az egyesületek közül kerül ki (38%), őket követik a gazdasági társaságok, majd az egyház szervezetei (19%), és végül pedig az alapítványok (14%) következnek. Az adatok azonban azt is jól láthatóvá teszik, hogy a szerződések többsége kifejezetten kis létszámú, néhány fő támogatására irányuló kontraktust takar. Ez kifejezetten az egyesületi körbe tartozó szervezetekre igaz. Ezzel szemben kiugróan magas a nonprofit gazdasági társaságokban az egy szerződésre jutó támogatott létszám.

Míg 2013-ban a civil szervezetekben közfoglalkoztatásba lépők aránya csupán 0,6% volt, addig a közfoglalkoztató szervezetek közötti arányuk 5,7%, ami azt jelenti, hogy esetükben legfeljebb egy-két főt foglalkoztatnak (szemben a több száz főt foglalkoztató egyéb közfoglalkoztatási programokkal). 2017-re jelentősen javult a támogatott közfoglalkoztatottak között a civil szervezetek száma. Egyrészt, mint arra korábban utaltam, a civil szervezetekben a közfoglalkoztatásba lépők aránya 24 százalékra emelkedett, másrészt (ezzel párhuzamosan) a közfoglalkoztató szervezetek közötti arányuk is jelentősen emelkedett (5,7 százalékról 21,2 százalékra).

Ha a foglalkoztatottak megoszlását gazdasági áganként vizsgáljuk, akkor 2013-ban a közigazgatásban található messze a legtöbb új belépő, ezt a területet követi az ágazatok között a művészet-szórakozás, ahol a második legnagyobb létszámnövekedés tapasztalható a belépők számát figyelve. E terület mögött kevéssel marad el a humán-egészségügyi ágazat. 2013-ban összességében 1397 új belépővel számolhattak a közfoglalkoztatásban. Az egyéb szolgáltatások területén pedig 805 új belépővel gazdagodtak, ami a teljes belépőszámnak több mint a fele volt.

**6. táblázat: Civil szervezeteknél közfoglalkoztatásba belépők száma
a szervezet fő tevékenysége szerint**

Civil szervezeteknél közfoglalkoztatásba belépők száma a szervezet fő tevékenysége szerint	Belépők létszáma (fő) 2013	Belépők létszáma (fő) 2017
Egyéb	61	5
Közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás	350	144
Humán-egészségügyi, szociális ellátás	73	4499
Művészet, szórakoztatás, szabad idő	108	888
Egyéb szolgáltatás	805	5955
Összesen	1 397	21 660

Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázis, 2013

2017-re az új belépők más területekre áramlottak be, mint 2013-ban. Egyrészt jelentősen csökken a közigazgatásba belépők száma (6. táblázat). Ezzel szemben jelentősen megnőtt az egyéb szolgáltatásokba lépők száma. E mellett a Humán- egészségügy és a szociális ellátás következik. Ugyanakkor új területek is feltűntek a foglalkoztatók kínálatában, így az adminisztratív és szolgáltató tevékenység (2138 fő), a szállítás és raktározás (1812 fő) a vízellátás, szennyvíz gyűjtése, kezelése, hulladékgazdálkodás (1601 fő) ingatlanügyletek (1533 fő) és a mezőgazdasági, erdőgazdálkodási és halászat (1036 fő)

**7. táblázat: Közfoglalkoztatás keretében támogatott civil szervezetek száma
a fő tevékenység szerint**

Közfoglalkoztatás keretében támogatott civil szervezetek száma a fő tevékenység szerint	Támogatott foglalkoztatók száma (db)
Egyéb	19
Közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás	36
Humán-egészségügyi, szociális ellátás	14
Művészet, szórakoztatás, szabad idő	30
Egyéb szolgáltatás	175
Összesen	274

Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázis, 2013

A támogatott közfoglalkoztatók számát tekintve már nincs akkora különbség az ágazatok között (7. táblázat). Mind a közigazgatásban, a humán-egészségügyi területen, mind pedig a művészet esetében igen alacsony, de egymáshoz közelálló értékeket figyelhetünk meg. A közigazgatásban tapasztalható a legtöbb támogatott, ezt követi kissé elmaradva a művészeti ágazat és végül a humán-egészségügyi szektor. Az egyéb szolgáltatások területén található itt is a legtöbb támogatott, arányaiban az összes szubvencionált több mint 60%-át teszi ki.

A közfoglalkoztatásba belépők számának statisztikáját munkakörönként a szakképzettséget nem igénylő foglalkozások vezetik, e területekre 739 embert regisztráltak (8. táblázat). Ezt követik jóval lemaradva az egyéb felsőfokú

képzettséget igénylő állások 227, valamint az irodai és ügyviteli foglalkozások 182 új belépővel. Ipari (77) és kereskedelmi (99) végzettséggel alacsony az új belépők száma.

8. táblázat: Közfoglalkoztatásba belépők létszáma munkakör szerint

Közfoglalkoztatásba belépők létszáma munkakör szerint	Belépők létszáma (fő)
Egyéb	73
Egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő foglalkozások	227
Irodai és ügyviteli (ügyfélkapcsolati) foglalkozások	182
Kereskedelmi és szolgáltatási foglalkozások	99
Ipari és építőipari foglalkozások	77
Szakképzettséget nem igénylő (egyszerű) foglalkozások	739
Támogatott munkakör (FEOR kódja alapján) összesen	1 397

Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázis, 2013

A támogatott foglalkoztatóknál is hasonló minta figyelhető meg, mint a belépőknél (9. táblázat). A legtöbben a szakképzettséget nem igénylő foglalkozásoknál vannak többségben (64). Ezt követik az egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő munkáltatók (35), majd az irodai (28), az ipari (17) és a kereskedelmi (16) foglalkozások.

9. táblázat: Közfoglalkoztatásban támogatott foglalkoztatók száma munkakörönként

Közfoglalkoztatásban támogatott foglalkoztatók száma munkakörönként	Támogatott foglalkoztatók száma (db)
Egyéb	19
Egyéb felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő foglalkozások	35
Irodai és ügyviteli (ügyfélkapcsolati) foglalkozások	28
Kereskedelmi és szolgáltatási foglalkozások	16
Ipari és építőipari foglalkozások	17
Szakképzettséget nem igénylő (egyszerű) foglalkozások	64
Támogatott munkakör (FEOR kódja alapján) összesen	274

Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) közfoglalkoztatási adatbázis, 2013

Összességében megállapítható, hogy az elmúlt években a nonprofit szervezetek, valamint az egyházak szerepe a közfoglalkoztatásban évről-évre növekvő tendenciát mutatott. Annak ellenére, hogy a közfoglalkoztatotti összlétszám közel ötvenezer fővel csökkent 2013 óta. Mindez azt is jelenti, hogy ebben a foglalkoztatói szegmensben a közfoglalkoztatottak száma nem csökkent a teljes létszámcsökkenéssel együtt. Ugyanakkor továbbra is jellemző és megerősíti korábbi állításaimat, hogy a belépők közel 60 százalékát továbbra is az állami vagy önkormányzati alapítású nonprofit gazdasági társaságok képesek alkalmazni.

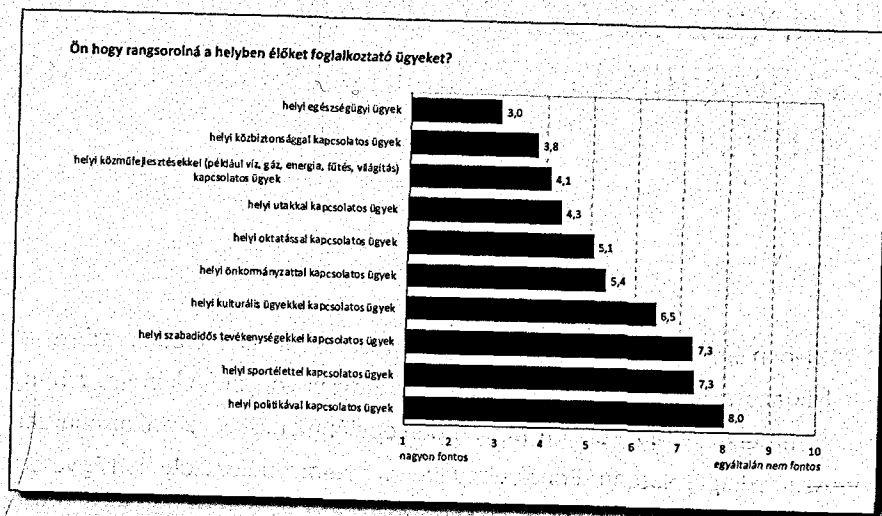
6. KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MEGÍTÉLÉSE A LAKOSSÁG SZEMPONTJÁBÓL – EGY EMPIRIKUS VIZSGÁLAT TAPASZTALATI ALAPJÁN

A 2011-ben életbelépő új önkormányzati rendszer tehát alapjaiban rendezte át a helyi önkormányzatok szolgáltatási és pénzügyi viszonyait. A kérdés az, hogy ebből mit érzékelt a lakosság? Milyen percepciói maradtak az önkormányzati rendszerrel kapcsolatban? Ennek vizsgálatára a Nemzeti Közzolgálati Egyetem megbízásából egy lakossági felmérésre került sor.¹⁶⁵

Ha a közzolgálatások fontossági sorrendjét szeretnénk felállítani, akkor azt tapasztaljuk, hogy a lakosság számára a helyi egészségüggyel, a helyi közbiztonsággal, illetve a helyi közműfejlesztésekkel és a helyi utakkal kapcsolatos kérdések a legfontosabbak (16 ábra). Az oktatási és az önkormányzati ügyek közepes fontosságúnak számítanak. A kulturális ügyek, a szabadidős tevékenységek és a sportélet alacsony fontosságúnak számít. A lista végére a helyi politikával kapcsolatos ügyek kerültek.

¹⁶⁵ Lásd a „Módszertani keretek” című fejezetet.

16. ábra: Ön, hogy rangsorolná a helyben élőket foglalkoztató ügyeket?



Ez a sorrend gyakorlatilag egy szükségletrendet jelenít meg. Azok a közszolgáltatások a legfontosabbak az embereknek, amelyekkel mindennap találkozunk, amelyek leginkább befolyásolják mindennapi életüket, mindennapjaikat. Ezután következnek azok, amelyek már a képzettséghez, a kultúrához, a társadalmi élethez kapcsolódnak.

Mindez egybevág Abraham Maslow szükséglethierarchiáról¹⁶⁶ szóló pszichológiai elméletével, amely szerint az emberi szükségletek hierarchikusan épülnek fel. Az általa felállított „szükséglet-piramis” alsó szintjén az alapszükségletek, a létfenntartáshoz kapcsolódó szükségletek találhatók. A létfenntar-

¹⁶⁶ Roóz – Heidrich 2013.

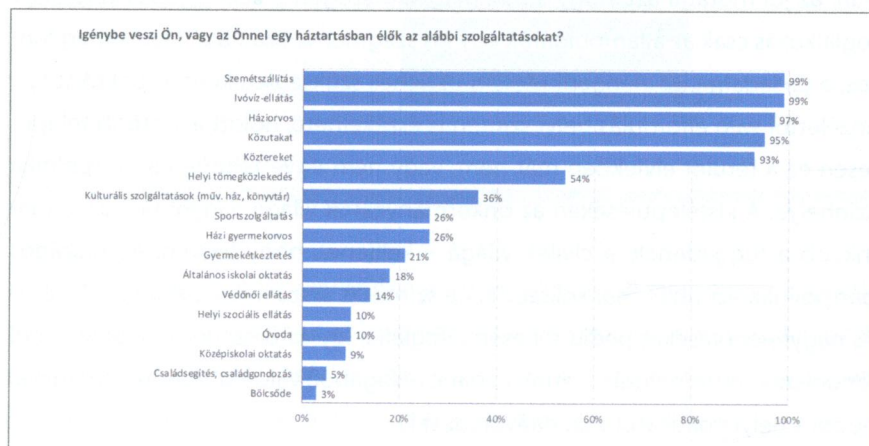
tás szintje után a biztonsági szükségletek következnek: ez a megszerzett javak megővását, védelmét jelenti. A szociális szükségletek, amelyek az ember társas lény mivoltából fakadnak. A szociális szükséglet kapcsolatteremtési, összetartozási szükséglet. Ennek kielégítéséhez szükségesek a jó családi, érdeklődésének, gondolkodásmódjának megfelelő baráti, társadalmi kapcsolatok. A piramis csúcsán az önmegvalósítás szükséglete található. Az emberek egy része vágyik arra, hogy képességét, tehetségét maximálisan kihasználja.

Az, hogy a helyi politikai ügyek az utolsó helyre kerültek a fontossági sorban, az jól mutatja azt, hogy a mai Magyarországon a közügyekkel való aktív foglalkozás csak az állampolgárok egy kis szegmense számára jelenik meg fontos, a társadalmi lét elengedhetetlen pszichés szükségleteként. A politikától, a közélettől való elfordulás helyi szinten is érzékelhető, holott a legtöbb településen ez a terület elviekben már nem, vagy nem egyértelműen a pártpolitika színhelye. A kistelepüléseken az önkormányzatok világa hagyományosan már inkább a függetlenek, a civilek világa – kell(ene), hogy legyen. Az országos pártpolitika azonban már sokszor ezt a szintet is átszövi, miközben a közepes és nagytelepüléseket pedig teljesen elfoglalja. Így az országos pártpolitikából (angolszász terminológia szerint a politics világból) való kiábrándulás magával hozza a helyi politikától való eltávolodást is.

De térjünk vissza a helyi közszolgáltatásokhoz. Ha azt kérdezzük az emberektől, hogy mik azok a szempontok, amik miatt jó egy településen élni, akkor a fontossági sorrendhez hasonló területeket találunk. A közbiztonság, a munkalehetőségek, az egészségügyi ellátás van az élen – vagyis az alapvető létfenntartás. A tiszta közterületek, nyugodt környezet és a jó oktatás került a középső kategóriába – a szociális szükségletek. A vásárlási lehetőségek, a tömegközlekedés (utazás lehetősége), a szép táj és a kulturális élet – az önmegvalósítási igény – van a lista végén.

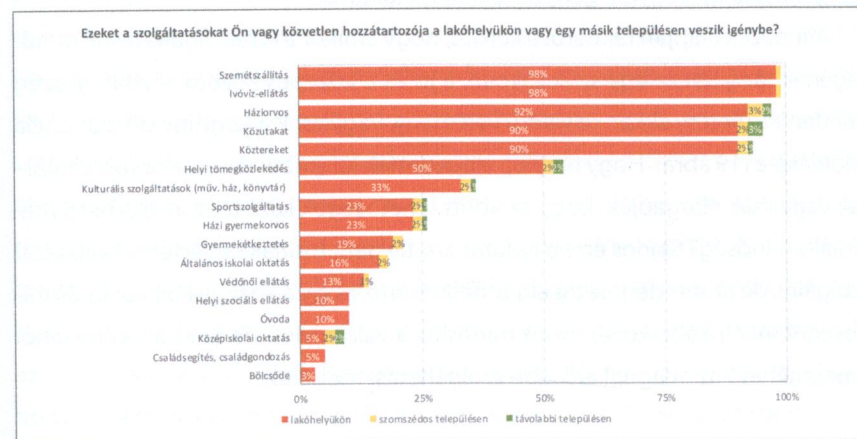
A szükségletek hierarchiája megjelenik akkor is, amikor arra kérdezzük rá, hogy milyen közszolgáltatásokat vesznek igénybe (17. ábra). Az infrastrukturális szolgáltatásokat (szemétszállítás, ivóvíz, közterek, közutak) gyakorlatilag mindenki használja. A kulturális szolgáltatásokat viszont már csak egyharmadnyian. Nem meglepő jelenség, hogy a közszolgáltatásokat szinte mindenki a saját lakóhelyén veszi igénybe.

17. ábra: Igénybe veszi Ön, vagy az Önnel egy háztartásban élők az alábbi szolgáltatásokat?



Elhanyagolható az a jelenség, hogy valaki – vagy közvetlen hozzátartozói – egy másik településre járjon át alapvető szolgáltatásokért, még a kulturális, az orvosi és a középiskolai oktatás esetében is elenyésző (2-4%) ez az arány (18. ábra).

18. ábra: Ezeket a szolgáltatásokat Ön vagy közvetlen hozzátartozója a lakóhelyükön vagy egy másik településen veszik igénybe?

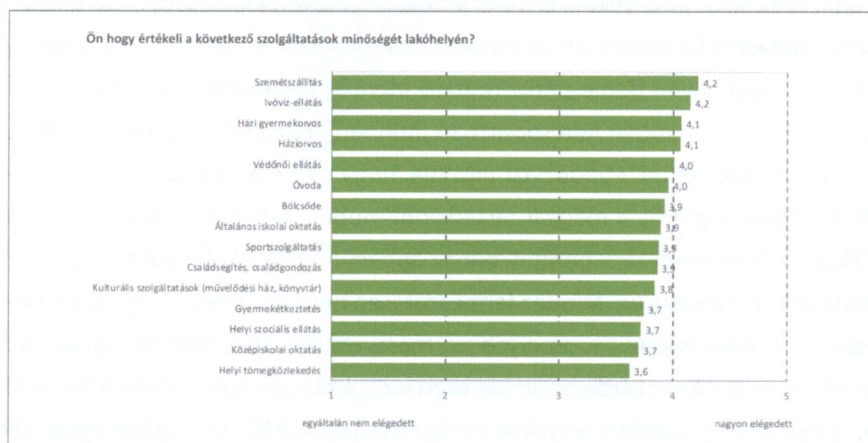


Pedig ezek azok, amelyeknél érthető lenne, hogy a színvonalasabb, más jellegű szolgáltatásért kimozdulnak az emberek lakóhelyükről. Ebben a jelenségben ráadásul semmilyen demográfiai mutató mentén nem található lényeges különbség, vagyis minden korcsoportban, minden végzettségi csoportban ez a helyzet érhető tetten. Mindez azt mutatja, hogy nemcsak a munkahely esetében nagyon alacsony a magyar társadalom mobilitási hajlandósága, hanem a szolgáltatások terén sem gondolkodnak abban, hogy a lakóhelyükön kívül keressenek lehetőségeket. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az embereknek ne lenne igényük többre, jobbra, másra ezeken a területeken, ugyanis az egyetlen mutató, ami érdemben hat ezen szolgáltatások igénybevétele helyére, az a háztartás jövedelmi helyzete. Ha így vizsgáljuk a kérdést, akkor egyértelműen látszik, hogy a magasabb jövedelmű háztartások az átlagnál gyakrabban vesznek igénybe lakóhelyüktől eltérő településen lévő kulturális, orvosi vagy a középiskolai oktatási szolgáltatást. Mindez azt mutatja, hogy legtöbbször nem

az igény, hanem a lehetőség nincs meg ahhoz, hogy valaki más, illetve jobb szolgáltatásokat vegyen igénybe lakóhelyétől távol.

Mindezek alapján felmerül a kérdés, hogy amikor a közszolgáltatások minőségének megítélése egy szűk sávban, a jó és a közepes közötti sávban mozog minden területen, akkor ez valódi vélemény, vagy csak a kognitív disszonancia feloldása-e (19. ábra). Hogy tényleg elégedettek az emberek a házi orvosi ellátással, vagy csak elfogadják, hogy az adott lehetőségek között ez az elérhető maximális minőség? Sajnos erre a kutatás adatai nem tudnak egyértelmű választ adni, de az mindenesetre elgondolkodtató, hogy a középiskolai oktatás minőségét már inkább közepesnek minősítik a válaszadók, és ez az a terület, ahol tapasztalható az átlagnál erősebb szolgáltatási mobilitás.

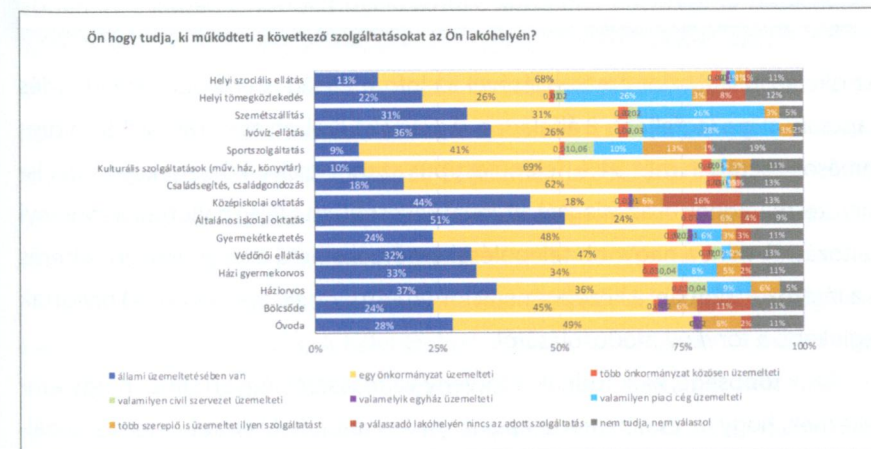
19. ábra: Ön, hogy értékeli a következő szolgáltatások minőségét lakóhelyén?



Az állampolgárok tudatában nem él egységes kép arról, hogy a közszolgáltatásokat valójában milyen szereplő is biztosítja számukra. Szinte minden helyi

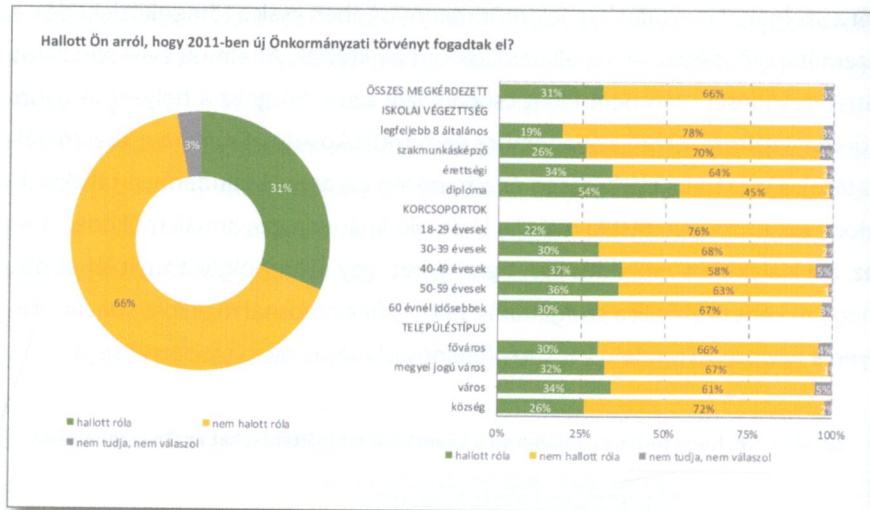
szolgáltatás esetében jelentős nagyságú állampolgár gondolja úgy, hogy az adott szolgáltatás állami üzemeltetésben van (20. ábra). Az általános iskolai és középiskolai oktatás kivételével ugyanannyian vagy többen gondolják azt, hogy a helyi szolgáltatásokat az önkormányzat üzemelteti. Piaci cég részvétel a szolgáltatásnyújtásban jelentős mennyiségben csak a tömegközlekedés, a személyszállítás és az ivóvíz-ellátás kapcsán említették. Az elmúlt évek sorozatos átrendeződései után nem lehet csodálkozni azon, hogy ez a helyzet. A gyors törvényi változásokat az átlagember nem tudja követni. Számára a közszolgáltatások kapcsán az elérhetőség és a minőség az, amivel mindennap találkozik. Hogy azt a szolgáltatást ki nyújtja, ki az, aki finanszírozza annak működését, ki az, aki kialakítja a működés keretrendszerét; egy állampolgár annyit lát ebből, hogy miként működik a szolgáltatás, hogy a házi orvostól mekkora sor van, milyen a házi orvosi rendelő vagy az általános iskola, az óvoda felszereltsége.

20. ábra: Ön, hogy tudja, ki működteti a következő szolgáltatásokat az Ön lakóhelyén?



Ezért az sem meglepő, hogy az Önkormányzati törvény 2011-es változtatásáról csak a polgárok kis része (31%) hallott (21. ábra).

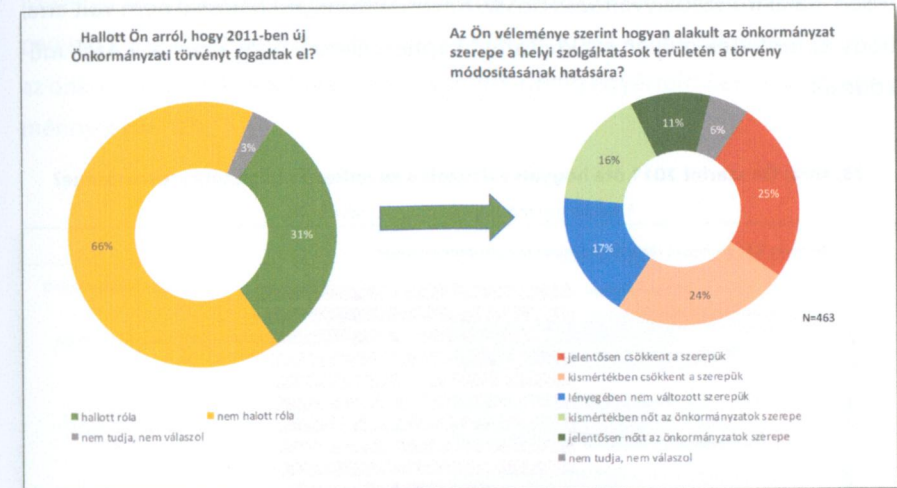
21. ábra: Hallott Ön arról, hogy 2011-ben új Önkormányzati törvényt fogadtak el?



Az iskolázottsági szint emelkedésével az informáltság is erősödik ezen kérdés kapcsán: míg a legfeljebb 8 általános végzettek körében csak 18%, addig a diplomások esetében már 54%. Településtípus szerint csak a községekben élők ismeretei maradnak el az átlagtól, itt jóval kevesebben (26%) hallottak a törvényi változásról, mint a nagyobb településeken. Érzékelhető egy generációs eltérés is a tájékozottságban: a középgenerációk (40-49 évesek, 50-59 évesek) hallottak leginkább a törvény módosulásáról.

Azok többsége, akik tudnak a törvény változásáról, egyértelműen úgy emlékeznek, hogy az csökkentette az önkormányzatok hatáskörét a helyi szolgáltatások terén (22. ábra).

22. ábra: Információ a törvényről, illetve a törvény hatásának megítélése

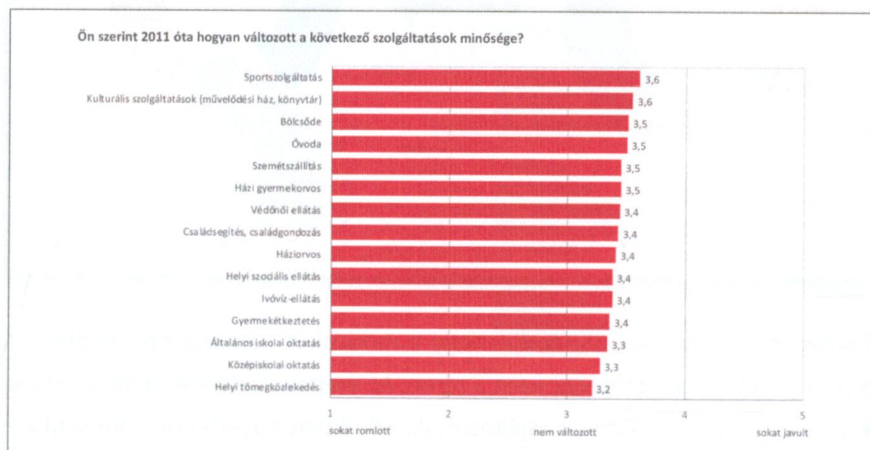


Egynegyedük azonban úgy tudja, hogy a módosítás hatására növekedtek az önkormányzatok lehetőségei ezen a téren. Az érettségizettek és a diplomások ebben az esetben is jobban tájékozottak, körükben egyértelmű többségben vannak azok, akik szerint az önkormányzatok szolgáltatási köre szűkült a 2011-es módosítás során. Ugyanez a helyzet a fővárosban élők körében is. Ez érthető jelenség, hiszen a fővárost és a kerületi önkormányzatokat érintő változások kapták a legnagyobb nyilvánosságot. És jelenleg is a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatok szerepével kapcsolatban van a legtöbb vita a kormány, a törvényhozás és az önkormányzatok között.

A törvényi változás hatásainak megítélésében egy érdekes kettősség bontakozik ki a válaszokból. Ha a helyi szolgáltatások minőségének változását a válaszadónak saját településének helyzete kapcsán kell megítélnie, akkor minden szolgáltatás esetében a változatlan sávban mozognak a vélemények (23. ábra). Gyakorlatilag úgy tűnik, mintha a helyi közszolgáltatások háttérét jelen-

tősen átalakító szabályváltozás hosszútávon semmilyen hatással nem volt arra, hogy az emberek milyen szolgáltatást kapnak, illetve, hogy érzékelik ezek működését.

23. ábra: Ön szerint 2011 óta hogyan változott a következő szolgáltatások minősége?

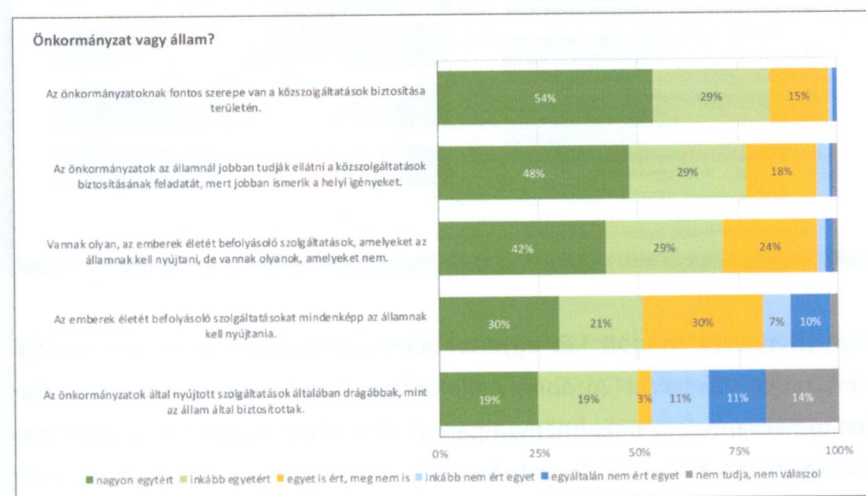


Az információ hiánya azonban nem jelenti azt, hogy az embereknek a napi tapasztalataik, a megélt élethelyzetek alapján ne lenne véleményük, ne lenne határozott elképzelésük arról, hogy mit gondolnak az önkormányzatok és az állam szerepvállalásának hatáiról.

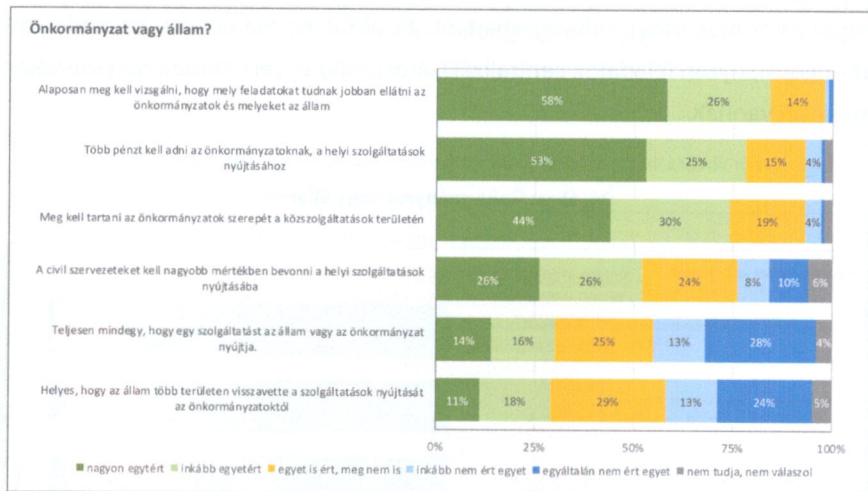
Ha arról kérdezzük őket, hogy az önkormányzatoknak milyen szerepe van a közszolgáltatásokban, illetve, hogy az állam vagy az önkormányzat lát-e el jobban feladatokat, akkor a nagy többség az önkormányzatok irányába húz (24. ábra). A többség úgy látja, hogy fontos szerepük van a közszolgáltatások biztosításában. Jobban tudják ellátni ezeket a feladatokat, mivel ismerik a helyi igényeket. Mindemellett persze elismerik azt is, hogy vannak olyan feladatok, ame-

lyeket az államnak kell megoldania és a két szereplő közötti feladatmegosztást nagyon körültekintően kell végrehajtani (25. ábra). Az állami túlterjeszkedésről, az önkormányzati feladatok centralizálásáról pedig egyértelműen negatív vélemények vannak.

24. ábra: Önkormányzat vagy állam?

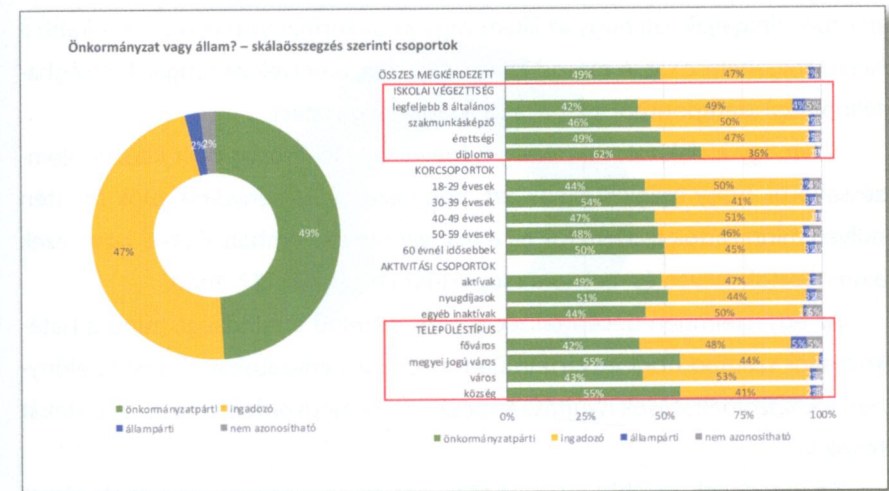


25. ábra: Önkormányzat vagy állam?



Ezen jelenségek mögött két egyértelműen azonosítható szociodemográfiai mintázat bontakozik ki (26. ábra). A diplomások körében egyértelmű többségben (62%) vannak az önkormányzatpártiak, de a többi végzettségi csoportban is kiegyenlített az önkormányzatpártiak és az ingadozók aránya. Jelentős mértékű egyértelmű állampártiság egyik csoportban sem tapasztalható. Hasonló mintázat látható a településtípusok szerinti bontásban is: míg a megyei jogú városokban, illetve a községekben élők körében egyértelmű az önkormányzatokhoz húzás túlsúlya (55-55%), addig a fővárosban és a városokban kiegyenlített a helyi szintet támogatók és az ingadozók aránya. A centralizáció támogatása egyik települési szinten sem jelenik meg lényeges mértékben.

26. ábra: Önkormányzat vagy állam?



Ha a kérdésekben megfogalmazott véleményeket egy Likert-skála állításainak tekintjük, és ezt egyszerűen összegezzük, akkor azt találjuk, hogy a centralizáltságnak, az egyértelmű és erőteljes, mindenhol jelenlévő állami szerepvállalásnak nagyon kis támogatói bázisa (2%) van a közszolgáltatások ellátásával kapcsolatban. Az állampolgárok fele (49%) viszont egyértelműen az önkormányzatokhoz helyezné a mindennapokat érintő szolgáltatások ellátását. Közel ugyanennyien vannak azok, akik ingadoznak abban a kérdésben, vagyis azonos mértékben vallanak önkormányzatpárti és centralizációpárti nézeteket.

Ez az elemzési mód egyenlő súllyal kezeli a tizenegy állítást, jól mutatva ezzel a primer hangulatot a vizsgált téma kapcsán. A nagyszámú ingadozó miatt érdemes azonban megvizsgálni a háttérben meghúzódó finomabb véleménystruktúrákat, összefüggéseket. Faktorelemzés segítségével a tizenegy attitűdkérdés mögött, két jól elkülöníthető véleménydimenzió fedezhető fel.

Az elsőbe azok az állítások tartoznak, amelyek minőségi, hatékonysági szempontból vizsgálják azt, hogy az állam vagy az önkormányzat nyújtja-e inkább a helyi szolgáltatásokat. A másodikba pedig azok, amelyek pénzügyi, költség-hatékonysági szempontból vizsgálják a feladatmegosztást.

A két, így kialakított faktor segítségével már lehetőség nyílt klaszterelemzéssel arra, hogy megvizsgáljuk azt, hogy ezen véleménydimenziók mentén milyen mintázatok fedezhetők fel a magyar társadalomban, illetve, hogy ezek a mintázatok milyen és mekkora csoportokra jellemzők (27. ábra).

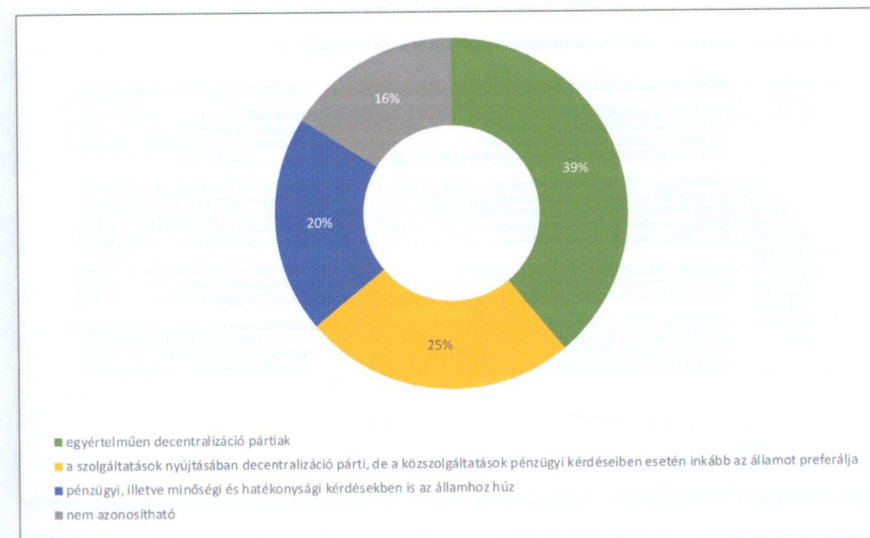
Az egyértelműen decentralizáció pártiak, mind a minőségi, mind a hatékonysági szempontból egyértelműen az önkormányzatokat részesítik előnyben a közszolgáltatások nyújtása kapcsán. Ők a megkérdezettek 39 százalékát teszik ki.

Az ingadozók korábbi jelentős tömegét ez az elemzési mód több részre bontotta. Az egyik ilyen csoport a szolgáltatások nyújtásában decentralizáció párti, de a közszolgáltatások pénzügyi kérdéseiben inkább az államot preferálja. Ők a megkérdezettek 25 százalékát jelentik.

A másik csoport egy olyan centralizációpárti csoport lett, amely pénzügyi kérdésekben mindennél erősebben bízik az államban, ha közszolgáltatásokról van szó, és – ha nem is erősen – de a minőségi és hatékonysági szempontok esetében is inkább az államhoz húz. Ez a gondolkodás a megkérdezettek 20 százalékára jellemző.

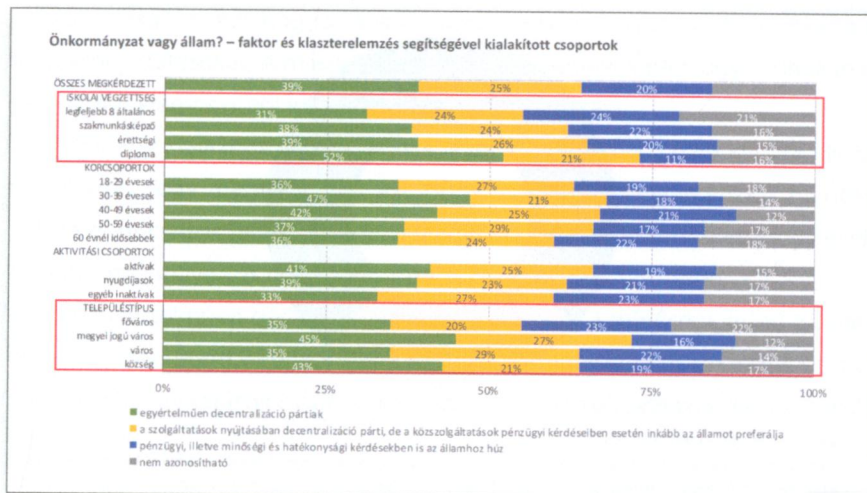
A megkérdezettek 16 százalékának válaszai vagy hiányosak voltak – ezért nem lehetett őket egyértelműen besorolni –, vagy nem illeszkedtek tisztán egyik csoport véleménystruktúrájához sem.

27. ábra: Önkormányzat vagy állam? – faktor és klaszterelemzésével kialakított csoportok



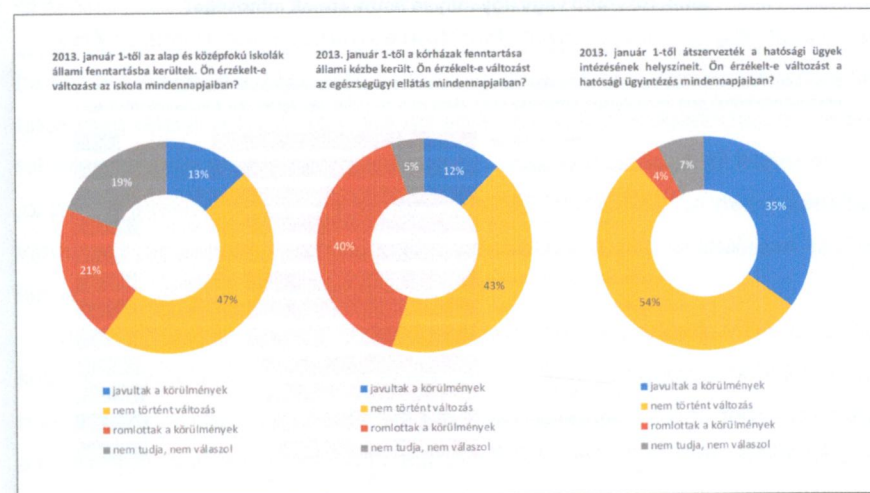
Ezen véleménycsoportok mögött ugyanaz a két egyértelmű szociodemográfiai mintázat bontakozik ki, mint az összevont skálás elemzésnél (28. ábra). A diplomások körében többségben (52%) vannak az egyértelműen decentralizációpártiak. Ezen véleménycsoport aránya az iskolai végzettségi szintekkel párhuzamosan csökken, de sehol sem kerül relatív kisebbségbe, vagyis egyértelmű, nagyarányú centralizációpártiság egyik csoportban sem tapasztalható. Hasonló mintázat látható a településtípusok szerinti bontásban is: a megyei jogú városokban, illetve a községekben élők körében egyértelmű a decentralizációhoz húzás relatív túlsúlya (45-43%), de a fővárosban és a városokban is ez a véleménycsoport jelenik meg a legnagyobb arányban.

28. ábra: Önkormányzat vagy állam? – faktor és klaszterelemzésével kialakított csoportok



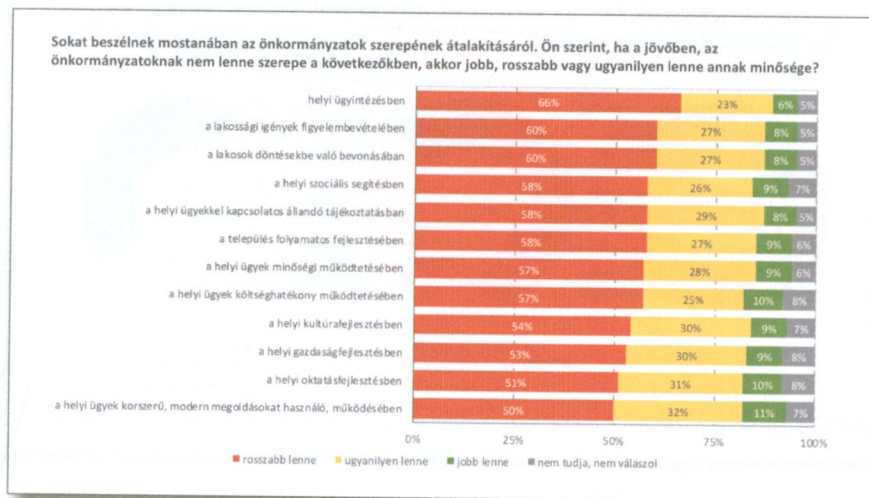
Az egyik magyarázata az erős állami szerepvállalással való szembenállásnak a rossz tapasztalatok lehetnek. A 2011-es Önkormányzati törvény változása, az állam önkormányzatoktól való feladatelvonása mind az oktatás, mind pedig az egészségügy terén negatív véleményekkel, tapasztalatokkal terhelt (29. ábra). Az adatok tanúsága szerint az oktatás és az egészségügy kapcsán erőteljes negatív vélemények jelennek meg. Az alap- és középfokú oktatás szervezésének államhoz kerülése miatt 21 százaléknian érzik úgy, hogy romlottak a körülmények, a többség változtatlanságot lát. Javulást csak 13 százaléknian érzékelnek. A kórházak fenntartásában bekövetkezett változás ennél rosszabb megítélés alá esik. Itt 40 százaléknian látják úgy, hogy egyértelmű romlás tapasztalható a 2011-es változtatás óta. 43 százaléknian érzékelnek változtatlanságot, amely szintén problémás az egészségügy évtizedes rossz megítélése miatt. Az egyetlen szolgáltatási terület, ahol valamilyenre pozitív a változtatás mérlege, az a hatósági ügyintézés. Itt 35 százalék beszél javulásról, de a válaszadók abszolút többsége (54%) itt is a változtatlanságot látja.

29. ábra: 2013. január 1-től az..... állami fenntartásba kerültek. Ön érzékelte-e változást.....mindennapjaiban?



Ezek a múltbeli negatív tapasztalatok egyértelműen magyarázzák azt, hogy miért vélekednek elutasítóan az emberek az állam további, önkormányzatoktól funkciókat elvonó terjeszkedéséről (30. ábra). Ugyanis amikor arra kérdeztünk rá, hogy ha a jövőben az önkormányzatoknak nem lenne szerepe a különböző közszolgáltatások terén, akkor hogyan változna az adott szolgáltatás minősége, elsősorban negatív véleményekkel találkoztunk. Minden területen a romlásról szóló vélemények voltak abszolút többségben. Lehetséges javulást csak elenyésző mértékben feltételeztünk. A további centralizációnak a megítélése egyértelműen negatív, a többség úgy látja, hogy ha egy területen az állam átveszi az irányítást, ott romlani fog a szolgáltatás minősége.

30. ábra: Sokat beszélnek mostanában az önkormányzatok szerepének átalakításáról. Ön szerint, ha a jövőben, az önkormányzatoknak nem lenne szerepe a következőkben, akkor jobb, rosszabb vagy ugyanilyen lenne annak minősége?



Faktoranalízis segítségével ennél a kérdésnél is megpróbáltuk a kérdésben szereplő tizenkét terület megítélésben valamilyen látens struktúrát azonosítani. Ez azonban nem volt lehetséges, mivel mind a tizenkét szempont egységesen egy dimenzióhoz tartozóként jelent meg az elemzésben. Összességében ez azt jelenti, hogy a polgárok gondolkodásában nincs különbségtétel ezekben a kérdésekben. A klaszterelemzés is ezt erősítette meg: aki pesszimistán tekint az ilyen változásokra (a megkérdezettek 50%-a) az minden területről egységesen így gondolkodik. Aki nem vár változást (27%), az egyik területen sem gondol mást. Aki szerint javulás várható (9%), az minden területen erre számít. Ezek között a csoportok között szociodemográfiai háttérük tekintetében szinte semmilyen különbség nincs, egyedül a lakóhely tekintetében fedezhető fel össze-

függés. A megyeszékhelyen és a községben élők körében szignifikánsan magasabb (55% és 70%) a pesszimista véleményrel rendelkezők aránya.

Ezek az adatok abba az irányba mutatnak, hogy az emberek gondolkodásában elválik egymástól a konkrét, helyi szolgáltatás és általában az adott szolgáltatás megítélése. A helyi, számára ismert viszonyokkal elégedettek, elégedettebbek, mint általában. Egyértelműen jelen van a kettősség: „a mi háziorvosunk jó, persze általában romlott a háziorvosi ellátás színvonala”, „a mi iskolánkban vannak ugyan bajok, de azért alapjában rendben van, persze általában az általános iskolai oktatás rémes helyzetben van”.

A kapott eredmények látszólag ellentmondanak azoknak a megállapításoknak, melyek a magyar lakosság alacsony bizalmi szintjéről, a politikai intézményekkel szembeni bizalmatlanságáról,¹⁶⁷ az államtól való függőségről vagy a túlzott paternalizmusról szólnak. Bár az adatok többsége nem tartalmazza az önkormányzatokkal kapcsolatos bizalmi mutatókat, így az ellentmondás csupán látszólagos. Ha ugyanis csupán a politikai hatalommal rendelkező intézményeket vizsgáljuk, illetve a World Values Survey (WVS)¹⁶⁸ vagy az European Social Survey¹⁶⁹ (ESS) adatait nézzük, akkor jól láthatóak azok az adatok és trendek, melyek a magyar lakosság értékrendszerét, és azon belül is a bizalmatlanságát

¹⁶⁷ Bizalom alatt az intézmények észlelt eredményességére, teljesítményére, hatékonyságára, illetve az intézmények működésével kapcsolatos normatív, etikai elvárásokat (Boda 2015, 11) értve.

¹⁶⁸ Példaként említhető PolicySolutions elemzése (Bíró-Nagy András (szerk.) (2016): *Rendszerváltás, demokrácia és a magyar társadalom*. Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung kiadványa), mely a WVS adatokkal dolgozik.

¹⁶⁹ Itt Bodor Ákos-Grünhut Zoltán-Horeczki Réka elemzésére gondolok, mely az ESS adatokkal dolgozva elemzi a városi és vidéki lakosság bizalmi mutatóit.

mutatják. Ugyanakkor, ha ezeket az adatokat a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos attitűdökkel is kiegészítjük, akkor egy más típusú véleménymintázat rajzolható fel.

7. NÉZETEK ÉS ELMÉLETEK A TERÜLETI IDENTITÁSRÓL

Mielőtt a helyi bizalom kérdéskörét elemeznénk talán érdemes a kérdéskört egy kicsit messzebből vizsgálni.

Az intézményekkel kapcsolatos bizalom kérdését talán nem maga az intézmények iránti lakossági attitűd vizsgálatával célszerű kezdeni, hanem az egyes lakóhely iránt megnyilvánuló kötődés kérdéskörével, majd ennek a fontos „kötelemnek” elemzése után helyezhető el az önkormányzati intézményrendszerrel kapcsolatos lakossági viszonyrendszer.

Az identitás a tudományos élet és a mindennapok fontos fogalmává, kifejezőjévé vált, ám használata nem teljesen új keletű. Számtalan szerző foglalkozott az identitás ilyen-olyan aspektusaival: az egyik leggyakrabban előforduló fogalom pár az *európai identitás* a különböző szerzők műveiben. Ennek egyik legismertebb magyar példája Szűcs Jenő híres, Európa három történeti régiójáról szóló művében is fellelhető. Ebben az értelemben az európaiságot leggyakrabban kulturális aspektusból, kulturális identitásként határozzák meg. Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy mit jelent európainak lenni, könnyen világossá válik, hogy nem egyszerű egységes meghatározást adni erre a kérdésre.

Magának az identitás fogalmának a definiálása, tudományos meghatározása sem egyszerű feladat. Több tudomány is magáénak érzi, illetve több sajátos aspektusa is ismert. Az *identitáselmélet*, ahogy azt Nagy Gábor Dániel¹⁷⁰ is

¹⁷⁰ Nagy 2015.

megjegyzí, ígencsak összetett és kutatott teória. A legáltalánosabban egy olyan folyamatot érthetünk rajta, amely során az egyén bizonyos sajátosságokkal, jellemzőkkel azonosul, míg másoktól elkülönül. S mindezzel együtt valamely csoport(ok)hoz való tartozását is kifejezésre juttatja.

Történetileg az azonosságtudat széles utat járt be, amíg a mai értelemben vett identitás kialakult. Kezdetben az azonosulás elsősorban zárt közösségekhez való kötődést jelentett, amely teljesen természetes érzésként alakult ki. Ezek a közösségek az egyén természetes közegei voltak, amiben a mindennapokat megélte, így a saját települése, a tágabb lakhelye, azaz a megye és a tartomány. De az azonosságtudat kialakult olyan közösségi „intézményekkel” is, mint a céhek. Szintén közösségépítő és identitásteremtő szerepe volt az egyházaknak és a hűbérúri rendszernek is. Az ipari forradalom következtében azonban ezek a hagyományos közösségek megszűntek, átalakultak. Sok ember lakó- és munkahelyváltásra kényszerült, új munkaformák jöttek létre, sőt új, addig nem létező társadalmi csoportokba kerültek (munkásság). Ezzel pedig az egyén sok esetben teljesen gyökértelenné vált, elvesztette addigi azonosságtudatát és súlyos identitásválságba zuhant. Mindez azonban pozitív hatásokat is generált, hiszen az identitásválsággal küzdők közül sokan az egyéni, megkülönböztető vonásokat kezdték el keresni és hangsúlyozni, vagy éppen saját gyökereiknek a felkutatását és megtartását szorgalmazták. Az identitáskeresés innentől kezdve hangsúlyossá vált, hiszen a hagyományos közösségek megbomlottak, egyfajta válasz lett a történelemi helyzetre. Ráadásul a globalizálódó világban a „*ki vagyok én kérdés*” egyre inkább égetővé vált, valamint fontossá vált az egyéni jegyek hangsúlyozása az önmeghatározásban. A nemzeti szint erősítése mellett egyre inkább teret nyert a regionális szint, mint új térségi dimenzió és ezen belül a lokális szint is erősödött. Mindezzel együtt a globalizáció által előidézett nemzetköziesedés a területi egységeket is új helyzetbe hozza, a nemzetállami

szint helyett, és a globális mellett a regionális szint is egyre nagyobb szerephez jut, akár országhatárokon átívelően. „A globalizáció által egybekapcsolt világ mára valamilyen érekaazonosságon, közös célokon alapuló, gazdasági, társadalmi, kulturális vagy történelmi összetartozás alapján szerveződő térségek elkülönülő, de egymással több szinten és szálon összekapcsolható régiók rendszerévé vált”.¹⁷¹

A modernitás időszakától kezdve a többes identitás is mindennapossá vált és megerősödött a helyi összetartozás erősítésének az igénye. Ennek egy másik aspektusa a 19-20. század során folyó nemzetállam építésre vezethető vissza, amely előhívta és megerősítette a nemzeti kisebbségek összetartozásának tudatát.

Az identitáskeresés egyik rétege a területhez kapcsolódó azonosságtudat, melynek több különböző szintje létezik. A regionalizmus nem a nemzeti terület megbontását jelenti, hanem ellenkezőleg egyfajta megoldást jelent, a hatalom monolit természetét ellensúlyozza, közelebb viszi az emberekhez az ügyeket és megoldást jelent azokon a területeken, ahol addig eltérő érdekeket hangsúlyozó nemzeti közösségek éltek. Ahhoz, hogy egy régió valóban jól működjön, az embereknek azonosulnia kell vele, azaz szükséges a regionális identitás kialakítása. Általánosságban elmondható, hogy az utóbbi időben a régiók szerepe növekedett a központi hatalommal szemben. Az pedig, hogy egy-egy régió mitől lesz sikeres, nagyban függ az elhelyezkedésétől, méretétől, gazdasági potenciáljától, az ország közigazgatási és társadalmi felépítésétől, döntési jogköreitől, anyagi bázisuktól. Mindezek mellett pedig a regionális identitás is fontos szerepet játszik. Ezt pedig az is alátámasztja, hogy utóbbi időszakban egyre inkább a tudomány homlokterébe kerül a regionális identitás kérdése.

¹⁷¹ Palkó 2011, 3. old.

A fejezet fő célja területhez kapcsolódó identitásra – a területi identitásra – vonatkozó elméletek felvonultatása, és ezáltal a fogalom komplexitásának a felvillantása, értelmezési lehetőségeinek a felvázolása. A területi identitás meglehetősen széles körben kutatott téma, melynek egyik fő oka az Európai Unió létrejötte és regionális politikája. Mivel a területi identitásnak számtalan, nehezen megfogható elme, többdimenziós területe létezik, ezért ezen fejezet is elsősorban a területi kötődés felől igyekszik a fogalom rétegzettségére rávilágítani. Mindehhez pedig legelőször is az alapvető fogalmakat, így az identitás, a régió és a regionális identitáshoz kapcsolódó társadalmi tőke fogalmát kell tisztázni. Jelen fejezet első fele az identitás fogalmát járja körbe, megpróbálva annak sajátos rétegeire rávilágítani, a témával foglalkozó fontosabb szerzőket kiemelni és a társadalmi tőkével való relációjára rávilágítani.

A fejezet következő része a területi dimenziókat igyekszik feltárni, azaz azt vizsgálja, hogy mit nevezhetünk régiónak. Mindezek után pedig a területi identitás főbb ismérveit és az azzal foglalkozó elméleteket vesszük sorra. Megnézzük, hogy mely területi egységekkel képesek az emberek a leginkább azonosulni, mitől függ ez az azonosulás? Milyen rétegei vannak a területi identitásnak? Milyen szerepe van a területi identitásnak a gazdaság, a versenyképesség szempontjából? Hogyan tud egy erős regionális identitás összhangot teremteni a gazdaság és az emberek öröksége, kultúrája, tradíciói között? Megnézzük a regionális identitáshoz kapcsolódóan a kötődés és a tér fogalmát is. Végezetül pedig a régió egy nemzetközi példáját is felvillantjuk, rámutatva az olasz régiók ismérveire.

7.1. AZ IDENTITÁSRÓL

A lokális, nemzeti és nemzetközi terek mára folyton változó és átalakuló folyamatainak következtében a kötődés alatt ma már nem kizárólag tradíciókra, érzelmi elemekre épülő viszonyrendszert értenek, hanem a közvetlen térbeli kötődés eltűnését kezelő, pótló tudatos választ, modernizációs folyamatot.¹⁷² Ma a nagyobb térkategóriák iránt megnyilvánuló identitást azért tartják fontosnak, hogy ezzel megakadályozzák az elvándorlást, hogy ösztönözzék a helyi befektetési lehetőségeket, valamint a kulturális és társadalmi aktivitást, de manapság regionális identitásra épül a befektetésekért, illetve az uniós forrásokért folyó verseny is. Ez az „utilitarista” megközelítés nem zárja ki természetesen a regionális identitás társadalompszichológiai és politika oldalát, amely egyaránt lehet a helyi társadalom és a politikai elit negatív és pozitív viszonyulása a térhez. Tehát ez a viszony aktív és dinamikus, ahogyan építhető, úgy rombolható is.¹⁷³

Az identitás ezért nehezen meghatározható, rétegzett jelenség, amelynek „összetevői” egymással több ponton is átfedést mutathatnak, vagy éppen ellent is mondhatnak egymásnak, és ezzel akár súlyos konfliktusokat is okozhatnak. A fogalom, ahogy azt *Kern Tamás* és *Koller Inez* is megjegyzi a tanulmányukban, az 1980-as évektől vált egyre fontosabbá a magyar társadalomtudományokban,¹⁷⁴ a nemzetközi porondon pedig már régóta népszerű kutatási iránynak számítanak az identitásvizsgálatok.¹⁷⁵ Ez a népszerűség annak is köszönhető,

¹⁷² Ipsen 1993.

¹⁷³ Szabó – Kovács 2006, 407. old.

¹⁷⁴ Kern – Koller 2009, 176. old.

¹⁷⁵ Palkó 2011, 8. old.

hogy magába foglalja a nemzeti, regionális, kollektív és társadalmi identitást is. Az identitás egy igen komplex jelenség. A róla való gondolkodás történeti áttekintésekor egészen a görögökig kell visszamennünk, akik a princípium identitás fogalmát alkották meg: „a valóságban minden dolog azonos önmagával”.¹⁷⁶ A Magyar Értelmező Kéziszótár (2003-as kiadás, 553. oldal) szerint az identitás *azonosulást* jelent. „Az önmagunkkal való azonosság vagy valamely csoporttal való azonosulás érzése, élménye.” Ez az azonosságtudat pedig a „ki vagyok én?” és a „mik vagyunk mi?” kérdések mentén csoportosítható a legkönnyebben. Vagyis az identitást feloszthatjuk *személyes* és *kollektív* identitásra. Az előbbi, ahogy azt Nagy Gábor Dániel is megjegyzi a tanulmányában,¹⁷⁷ a „ki vagyok én?” kérdésre keresi a választ, ezzel szemben a kollektív identitás a „kik vagyunk mi?”, mint közösség mentén keres válaszokat, közös kapcsolódási pontokat vagy éppen másoktól megkülönböztető jegyeket. Azaz az identitás felépítése során az egyén hasonlóságokat és másoktól megkülönböztető vonásokat keres, így különül el egyesektől, míg másokkal pedig „sorközösséget” vállal. Azonban ez a válaszkeresés soha nem egy magányos folyamat, amit az egyén végez, hanem különböző szocializációs folyamatok során létrejövő végeredmény. „Az identitás a másokkal folytatott interakciók során fejlődik, és önmagunk megismerésének és elismertté válásának a mintájából vezethető le. A *személyes identitásnak* tehát mindig van egy *társadalmi dimenziója* is”.¹⁷⁸ A különböző társas interakciók során az ember ráébred arra, hogy ki is ő valójában, mivel tud azonosulni és mivel nem. S mivel alapvetően az emberi létezés társas lét, ezért a *csoport ho-*

¹⁷⁶ Palkó 2011, 15. old.

¹⁷⁷ Nagy 2015, 2. old.

¹⁷⁸ Palkó 2011, 14. old.

vatartozás is kialakul benne. A csoportok pedig lehetnek személyes kötődésű, kisebb közegek és nagyobb formális csoportok (mint például a régió). Az erős kötődésekkel rendelkező csoportok összetartóbbak, egy irányba haladók, amely alkalmas az erős érzelmi bevonódás kialakítására is. A szocializációs közegek, amelyek létrehozzák az identitást, lehetnek az egyén mikroközösségei, úgy mint a család, a barátok, a munkahely, valamint lehetnek intézményesült szervezetek is, mint például az iskola vagy a tömegkommunikáció.

Azonban itt fontos megjegyezni, hogy a szerepek és az identitások különböző dolgok. Manuel Castells szerint az identitás az elsődleges forrása a céloknak, hiszen az identitás az, ami önfelépítési és egyénítési folyamat során jön létre, míg a hagyományosan szociológiai szerep vagy szerepkör fogalom sokkal inkább a funkciókat szervezi. A szerepek mindig a társadalom által felállított szervezetek, intézmények és azok normái által jönnek létre. S jóllehet, hogy identitás is kialakulhat e módon, de Castelles véleménye szerint csakis akkor, ha ezeket a társadalom internalizálja.¹⁷⁹

Szociológiai szempontból az identitás egy konstruált jelenség. Az identifikáció során az egyén számtalan elemből „építi fel” magát, és ez az, ami a fogalom komplexitását adja és megnehezíti az egzakt megfogalmazását. Castells az „építőanyagok” forrásaként a történelem, a biológiát, a földrajzot, a produktív és reprodukív intézményeket, a kollektív memóriát, a képzeletvilágot és a hatalmi berendezkedések és vallások örökségeit nevezi meg. Az identitás létrehozása során pedig az egyén mindebből különböző, egyedi arányban válogat és szűri át saját személyén, amelynek a végeredményeként megszületik a személyi identitása. Olyan aspektusok válnak fontossá, mint a nem, a társadalmi hovatár-

¹⁷⁹ Castells 2006, 28–29. old.

tozás, a vallás, a nemzeti, ideológiai, területi azonosulás. Ezek részben fedhetik, részben pedig ki is zárhatják egymást. Tehát az identitás, mint ahogy Manuel Castells megfogalmazta, lényegében kulturális jelenség, melynek számos forrása lehet úgy, mint legitimizáló identitás, amit az elit teremt meg saját nézeteinek igazolására, vagy szilárd alapelvekben gyökereznek (például marginalizált népek, mint például a palesztinok), de lehet projekciós identitás is, amely erő és lendületet feltételez, nyitott a változásra, és kész kivetíteni magát más csoportokra is.¹⁸⁰

Mervyn F. Bendle nyomán a társadalmi identitást a következő elemekből állíthatjuk össze: szociális, faji, etnikai és nemi azonosulás és különbség; társadalmi státusz és tapasztalat; a kulturális közeg, ami a kortárs identitást közvetíti; az egyéni, szubjektív éntudat; a narratív identitás, valamint az én tudattalan identitásai.¹⁸¹ Ebből is látható, hogy az identitás egy sűrű hálózat számtalan aspektussal és ily módon számtalan tudományhoz is kapcsolódik, így például a pszichológiához vagy a szociológiához is. Az identitásvizsgálatnak az irodalma is igen kiterjedt.

Ha a személyes és társadalmi identitás viszonyát vizsgáljuk, akkor azt mondhatjuk, hogy a kettő kéz a kézben jár. Miközben az egyén reagál az őt körülvevő világra és kialakítja saját identitását, eközben társadalmi identitása is felépül, „bár nem feltétlen azonos vele”.¹⁸²

Fontos lehet megvizsgálni a fejlettség és identitás kapcsolatát is, azaz azt, hogy a gazdaság, infrastrukturális fejlettség, szegénységi szint és az identitás

egymással korreláló tényezők-e vagy pedig nincs összefüggés közöttük. Nem egyértelmű a válasz, de az kiemелendő, hogy meghatározó tényezőnek számít az, hogy az identitás, spontán folyamatok által alakul-e ki, vagy pedig tudatos döntések sorozata hozza létre. Belátható, ez e területi identitások esetében fontos szempont.

Az identitás elemzésekor szintén fontos megvizsgálni az identitás és a globalizáció kapcsolatát, hiszen nyilvánvaló, ahogy a bevezetésben látható rövid történeti összefoglaló is mutatja, az identitást sem hagyta érintetlenül globalizálódó világunk. Castells szerint ebben a világban az emberi élet nem más, mint folyamatos konfliktus a saját identitásunk és a globalizálódó világ között. Castells azt mondja, hogy a globalizáció hatására kialakult hálózati társadalom olyan elemeket hordoz, amik folyamatos bizonytalanságokat okoznak. Ezzel az egyénnek folyamatosan újra és újra kell magát definiálnia, amely könnyen elvezethet az identitásválsághoz. Egy olyan világban, ami sokkal rugalmasabb, és ezt a flexibilitást követeli meg az egyénektől is, ahol a munka bizonytalan, ahol erős az individualizáció és ezzel párhuzamosan a hagyományos közösségi lét eltűnik, illetve átalakul, áttevődik a virtuális világba, ahol a szervezetek hálózatosodása figyelhető meg, és ahol a médiarendszerek befolyása nő, ott az identitás folyamatos konfliktusokba kerül. Mindezt ellensúlyozandó, a különböző kollektív identitások erősödni látszanak, a különböző, akár nemi, nemzeti vagy területi hovatartozás egyre fontosabbá válik.

A különböző *identitáselméletek* elkülöníthetőek aszerint, hogy a személyes vagy kollektív identitásra összpontosítanak

Castells az identitásnak *három típusát* különíti el: a legitimizálót, az ellenállót, valamint a kivetítő (projektáló) identitást. A legitimizáló identitást a társadalom domináns intézményei alakítják ki, hogy a hatalmukat meg tudják őrizni és racionalizálni tudják azt. Az ellenálló identitás a hatalommal szemben jön

¹⁸⁰ Castells 2006, 74. old.

¹⁸¹ Idézi Bugovics 2014, 2. old.

¹⁸² Bugovics 2014, 3. old.

létre, az annak ellenálló vagy a hatalom által megbélyegzettek hozzák létre. Ez az ellenálló identitás kialakítása segít ezeknek a személyeknek, hogy a hatalom ellenében, azoktól eltérő elvekkel is fenn tudjanak maradni. Ahogy Castells is megjegyzi, Colhoun az identitáspolitikát létrejöttét is ezzel magyarázza.¹⁸³ A projektidentitás akkor jön létre, amikor a társadalmi szereplők az általuk fellelhető elemekből új identitást építenek fel, új helyet jelölnek ki a maguknak a társadalomban, ezáltal pedig az egész társadalmi struktúra megváltoztatására törekednek. Erre a legjobb példa – mondja Castells – a feminizmus, ami már nem csupán a női identitás, a női jogok védelmét szolgálja, hanem megkérdőjelezi a patriarchális rendszert, azaz az egész struktúrát.¹⁸⁴ Azok az identitások, amelyek valaminek az ellenében jöttek létre, az idők folyamán legitimizáló identitássá is válhatnak. Vagyis „semmilyen identitás nem tekinthető esszenciának, és önmagában véve, saját, történelmi kontextusán kívül semmilyen identitásnak nem tulajdonítható progresszív vagy regresszív érték”.¹⁸⁵ Castells azt is megjegyzi a könyvében, hogy a különböző identitások, különböző eredményekhez vezetnek a társadalom felépítésében. Így a legitimáló identitás civil társadalmat teremti, a rezisztens kommunákat, közösségeket hoz létre, a projektáló identitás pedig alanyokat.¹⁸⁶ Témánk szempontjából a rezisztens identitás által létrehozott közösségekről kell több szót ejteni, ugyanis „[a] mi társadalmunkban ez lehet az identitásépítés legfontosabb típusa”.¹⁸⁷

¹⁸³ Castells 2006, 30. old.

¹⁸⁴ Castells 2006, 30. old.

¹⁸⁵ Castells 2006, 30. old.

¹⁸⁶ Castells 2006, 30–33. old.

¹⁸⁷ Castells 2006, 31. old.

A rezisztens identitás megteremti a kollektív ellenállás formáit és visszajára fordítja az elnyomó diskurzust, amit Castells „a kirekesztőknek a kirekesztettek által való kirekesztésének” nevez.¹⁸⁸ Vagyis visszajára fordítja az értékítéleteket és megerősíti az elhatárolódást a regnáló diskurzus ellen. Az, hogy a kirekesztő és kirekesztett csoportok között megmarad-e a kommunikáció, és hogy ez milyen mértékű, nagyban befolyásolja azt, hogy továbbra is társadalomról vagy pedig közösségekről laza szövetről beszélhetünk.

Hanák Péter szerint az identitás felépítése nem más, mint egy reprezentációs folyamat, amelynek során az egyének arra töreksenek, hogy saját különösségüket a külvilág elé tárják.¹⁸⁹ Aronson a pszichológia felől vizsgálta a kérdést, és azt állította, hogy a társas befolyásolásnak három fajtája létezik: a behódolás, az azonosulás és az internalizáció. Nála az azonosulás azt jelenti, hogy a befolyásolt alany hinni kezd a befolyásolónak, azonosulni szeretne véleményével, nézetével.¹⁹⁰ A szociálpszichológiában az identitásvizsgálatokat Gordon W. Allport alapozta meg, azzal, hogy az egyén társadalmi létének számtalan alapvető kérdésével foglalkozott.¹⁹¹ Allport téziseire épül Henri Tajfel elmélete, aki a társadalmi csoportok kialakulásával és működésével foglalkozott. Megalkotta a társadalmi identitás elméletét és felállította az úgynevezett CIC (kategórizáció, identifikáció, összehasonlítás) modelljét. E modell szerint az egyéni azonosságtudatot meghatározzák a társadalmi kategóriák. Azaz az egyén egy-egy társadalmi kategóriával azonosul, összehasonlítja a saját énjével. Ha ez a kategória elfogadható számára,

¹⁸⁸ Castells 2006, 32. old.

¹⁸⁹ Palkó 2011, 16. old.

¹⁹⁰ Palkó 2011, 16. old.

¹⁹¹ Palkó 2011, 16. old. Így például az attitűdökkel, előítéletekkel.

akkor beépíti azt a saját identitásába (létrejön az identifikáció). Véleménye szerint az identitásban nemcsak egyedi személyes vonások, hanem a társadalomban elfoglalt helyzet is kifejezésre jut. Vagyis a személyes identitásnak mindig van egy társadalmi aspektusa is. „[A] társadalmi identitás az egyén én-képének az a része, amely a különböző társadalmi csoportokhoz való tartozás tudásából ered, azokkal az értékekkel és emocionális jelentőséggel együtt, amely a társadalmi csoportokhoz való tartozásból ered.”¹⁹² Ez a szociálpszichológiai kiindulópont pedig nagyon fontos, hiszen e diszciplína határozza meg és csoportosítja az identitáselméleteket, leírja az identitásformálás folyamatát, rávilágít a fogalom komplexitására. Témánk szempontjából azonban nem teljesen megfelelő, hiszen a diszciplína jellegéből adódóan az egyén szempontjából elemez, az egyén felől vizsgál. Így olyan fontos kérdések mellett siklik el, mint az, hogy „Vajon a csoport hogyan és mennyiben befolyásolja az egyént?” Természetesen itt is vannak kivételek, megemlíthető például *José Miguel Salazar*, aki nemzeti és a nem nemzeti kötődéseket elemzi a tajfeli elméletből kiindulva. Ezek alapján pedig azt mondja, hogy a nemzeti kötődésen kívül ma már beszélnünk kell regionális, etnikai, szupranacionális szintekről, és az ezekhez kapcsolódóan kialakuló kollektív identitásokról is. Valamint azt is megkérdőjelezi, hogy a különböző kollektív identitásrétegek között hierarchikus lenne-e a kapcsolat, mert szerinte ma már sokkal inkább koncentrikus körökről kell beszélni.¹⁹³ Ezek az identitások azonban sokkal bonyolultabbak, rétegzetebbek, tehát ahogy *Pataki Ferenc* is felhívja erre a figyelmet, nem elég csupán a szociológiai és szociálpszichológiai megközelítés.¹⁹⁴

¹⁹² Palkó 2011, 17. old.

¹⁹³ Palkó 2011, 17. old.

¹⁹⁴ Lásd a hálózatosodás kérdéskörét.

Ezért, hogy pontos képet kaphassunk az identitásvizsgálatot egy sokkal tágabb kontextusban kell vizsgálni, például politikai és közgazdasági szempontból is. Így az identitáshoz köthető kategóriaként mindenképpen meg kell vizsgálni a *társadalmi tőke* fogalmát is.

Pataki Ferenc csoportosította az identitáselméletekhez kapcsolódó *identitáselemeket* is.¹⁹⁵ E felosztás szerint öt típusba lehet sorolni eme elemeket. Beszélhetünk egyrészt antropológiai (nem, életkor, családi viszonyok, etnikai hovatartozás), szerep és csoport identitáselemekről (például osztály- és réteghovatartozások), társadalmi minősítési műveletek és beszédaktusok révén elsajátított identitáselemekről (például jogi, egészségügyi), ideologikusakról (vallási, politikai, erkölcsi), és végül emblémajellegű identitáselemekről (például szimbólumok, divatok) is. Ezen elemek között hierarchiát is feltételez, ami az egyén prioritási sorrendjét tükrözi. Ez alapján arra jutott, hogy az egyén legfontosabb identitásai a politikai (pártpreferenciákon alapul), társadalmi, kulturális, vallási, etnikai, és a regionális identitás. Az utóbbi három típus alkotja a kisebbségi identitást. Az, hogy a három közül mikor melyik válik dominánssá, történelmi korszakokként változó. Így is látható, hogy ezek az identitások kölcsönhatásban vannak egymással és olykor egymásba alakulnak át.¹⁹⁶ E három identitástípusnak a viszonya szintén történelmileg korszakfüggő. A nemzetállam-építés idején egyértelműen hierarchikus viszonyban álltak egymással, és az etnikai identitás dominált. Ellenben, a II. világháborút követően, egy mellérendelői viszony alakult ki, ahol a regionális identitás is előtérbe tudott kerülni.

¹⁹⁵ Idézi: Palkó 2011, 19. old.

¹⁹⁶ Palkó 2011, 19–20. old.

7.2. AZ IDENTITÁS ÉS A TÁRSADALMI TŐKE KAPCSOLATA

A hálózatok egyik alapvető tulajdonsága az egymásba ágyazottság,¹⁹⁷ amely mögött bizalom, kölcsönösség és együttműködés húzódik meg, tehát az emberi kapcsolatoknak egy olyan áttételeken és kölcsönös függőségeken alapuló láncolata, amely jelentős társadalmi erőforrásként értékelhető, illetve mobilizálható. Lényegében ezt szokták összefoglaló néven társadalmi tőkének nevezni. A társadalmi tőke meghatározásának többféle értelmezése terjedt el.

Elsőként talán az antropológiai megközelítést kell megemlíteni, amelynek alapja azon elgondoláson alapul, hogy az együttműködés, közösségiség, bizalom az ember alapvető szüksége.¹⁹⁸

Második a szociológiai megközelítés, amely a társadalmi normák és az emberi motiváció jelenségköréből indul ki. Ebből a szempontból a társadalmi tőke azokat az erőfeszítéseket foglalja magába, amelyeket az egyének a társadalmi kapcsolatháló kialakítása céljából kifejtene.¹⁹⁹ James Coleman a társadalmi tőkét mint erőforrásként hasznosítható kapcsolatrendszert értelmezi, amelynek három alapvető típusát különbözteti el: vannak a kötelezettségek és elvárások, az információs csatornák, valamint a normák és szankciók.²⁰⁰ Michael Woolcock a társadalmi tőke vonatkozásában szintén három irányzatot tart elkülöníthetőnek. Az első a mikro-közösségek (például nonprofit szervezetek) és a makro-intézmények kapcsolatára, a második a tőke forrásaira (például társadalmi

¹⁹⁷ Csermely 2005.

¹⁹⁸ Erikson 2002.

¹⁹⁹ Bourdieu 1997.

²⁰⁰ Coleman 1990.

kapcsolatháló) koncentráln. A harmadik lényegében elutasítja a definíciós kényszert, és nagyon leegyszerűsítve azt tekinti társadalmi tőkének, ami azokra a normákra és kapcsolathálózatokra vonatkozik, amelyek elősegítik a kollektív cselekvést.²⁰¹

A harmadik a közgazdasági megközelítés, amely azt hangsúlyozza, hogy az együttműködés, bizalom igen jelentős gazdasági tényező a gazdasági hatékonyság szempontjából.²⁰² Ennek jelentőségét akkor érthetjük meg igazán, ha ezen megközelítést gazdasági vagy politikai átalakulásokra vonatkoztatjuk (lásd posztoszocialista országokat), hiszen a bizalmi hálózatok lényegében egy bizonytalan környezetben alakulhatnak ki. A bizonytalanság okait a szerződéseknek és a kereskedés feltételeinek betartását segítő intézményi háttér hiánya, valamint a felderítetlen vagy büntetlenül hagyott korrupció és csalás jelenthetik.²⁰³

Végül a politológiai megközelítést emelném ki, amely szerint a társadalmi tőke erősítése alapvető a demokrácia megerősödése, a társadalmi szolidaritás és a fenntartható fejlődés megalapozásában. A társadalmi tőke annyiban különbözik jelentősen a pénztőkétől vagy az emberi tőkétől, hogy elsősorban nem az egyén tulajdona, hanem egy társadalmi csoport, közösség jellemzője.²⁰⁴ Robert Putnam jól ismert könyve, a *Making Democracy Work* igazolta, hogy a társadalmi bizalom forrása a hatékony és széles körben beágyazódott civil társadalom, azaz a civil társadalom súlya és sűrűsége.²⁰⁵ A társadalmi bizalom a

²⁰¹ Woolcock 2000.

²⁰² Botos 2000.

²⁰³ Cook – Rice – Gerbasi 2005, 213. old.

²⁰⁴ Skrabski 2008, 122.

²⁰⁵ Putnam 1993.

közösségi aktivitás kontextusában bontakozott ki igazán. Tehát Putnam értelmezésében a társadalmi tőke közjószág, kollektív ismérv. Éppúgy beletartoznak az egyének közötti kapcsolatok, a szoros társadalmi kapcsolathálók, mint az erős civil szervezetek, valamint a kölcsönösség, a szolidaritás és a bizalom ezen alapuló normái.²⁰⁶ Más szóval a társadalmi tőke olyan befektetés, amelynek célja a csoportidentitás kialakítása. A barátság, bizalom, a közös normák és célok olyan befektetésnek tekinthetők, amelyek a társadalmi együttműködést, és ezen keresztül a jobb gazdasági hatékonyságot is szolgálják.

Ugyanakkor rá kell mutatni Putnam elméletének néhány gyenge pontjára is, nevezetesen, hogy az egyének szintjén nehezen bizonyítható az önkéntes társulásokban való részvétel és a társadalmi bizalom magasabb foka közötti szoros korreláció. A kapcsolat inkább önszelekciós folyamatnak köszönhető, vagyis azokat az embereket, akik nagy valószínűséggel lépnek be valamilyen egyesületbe vagy hálózatba és ott aktív tagok lesznek, eleve magas szintű társadalmi bizalom jellemezi, ami gyakran gyermekkorukra vezethető vissza. Ugyanakkor, maga az egyesülésre való készség nem növeli az emberek hajlandóságát, hogy jobban bízzanak egymásban.²⁰⁷ Eric Uslaner ellenben azt állítja, hogy a bizalom a családi szocializációs folyamat során épül be a gyerekekbe és a serdülőkbe, vagyis az emberek hajlandósága a mások iránti bizalomra az őket körülvevő társadalomról alkotott kép függvénye, amit a szülők kommunikálnak a gyermekeiknek.²⁰⁸

Mint látható, a legtöbb meghatározás a társadalmi tőke szempontjából a bizalmat tekinti alapvetőnek. A bizalom, mint ahogy Utasi Ágnes értelmezi, nem

²⁰⁶ Bocz 2009, 91. old.

²⁰⁷ Rothstein 2005.

²⁰⁸ Uslaner 2002.

más, mint valamilyen körülmény kedvező alakulásába vetett hit, remény. Olyan virtuális kötőelem, amely az egyének és társadalmi csoportok közötti kapcsolatokban termelődik, formálódik, ezáltal pedig a közösségi kohézió és társadalmi integráció egyik fontos eleme.²⁰⁹ A bizalom tehát olyan társadalmi tőke, amely hozzájárul az egyén társadalmi sikeréhez, a gyanakvás pedig meggátolja az ilyen tőke akkumulációját. A társadalomban meglévő bizalom mértéke Csepeli György és munkatársai szerint három szinten mérhető. Egyrészt mérhető a rendszert működtető elvek iránti bizalom, másrészt az intézmények bizalmi tőkéje, harmadrészt pedig a társadalom szereplői vagy azok bizonyos csoportjai iránt megmutatkozó bizalom.²¹⁰

Mint ahogy a bizalom, úgy az identitás is fontos eleme a társadalmi tőkének, szoros összefüggés van a két fogalom között. A regionális identitást vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a térbeli azonosságtudat a társadalom kohézióját is feltételezi. Azaz egy olyan területen, ahol társadalmi egyetértés, közös koncepció létezik erős lesz a területi identitás. Szintén fontos a *jól-lét vizsgálatok* háttérének a kiemelése, vagyis ott lesz magas ez az érték, ahol az egyének maguk is jól és sikeresnek érzik magukat, azaz a szubjektív életérzés, az érzelmi jellemzők is fontosak.²¹¹ Azt, hogy az emberek a jobb létért, előnyökért, a konfliktusok elkerüléséért képesek együttműködni, már *Thomas Hobbes* is megállapította.²¹² Az egyének hajlandóak érdekeik egy részéről lemondani a „természeti állapot helyett”, ahol „ember embernek farkasa”. Képesek szerződést kötni egymással

²⁰⁹ Utasi 2006.

²¹⁰ Csepeli – Örkény – Székely – Barna 2005, 228. old.

²¹¹ Bugovics 2014, 2. old.

²¹² Szabó 2010, 32–33. old.

és a hatalmat egy közösen választott szuverénre ruházzák át, vagyis létrehozzák az államot. Mindez azt erősíti, hogy az egyének hajlandóak a belátáson alapuló, csoportban gondolkodó társadalmi szerveződésre. Hajlandóak közös értéke, koncepciók, elköteleződések mentén együttműködni, hogy a *jól-létüket* így is szolgálják. „mindezek hátterében, mint az együttműködést serkentő tényezők egyik fő eleme, nem szabad megfeledkeznünk a *társadalmi tőke* fontosságáról. Ennek hiányában korábban meglévő erős kohéziós kötelékekkel jellemezhető közösség is képes szertefoszlni.”²¹³

Pierre Bourdieu megállapítása szerint a társadalmi tőke erőforrás, amely a társadalmi kapcsolatokból és kötelezettségekből fakad, csoporthoz tartozáson alapszik és a tagok által birtokolt tőke az egész csoport számára garanciául szolgál, „hitelképességet kölcsönöz nekik.” S mindez magában hordozza az intézményesülés lehetőségét is.²¹⁴

Robert Putman szerint a társadalmi tőke olyan képződmény, amely képes együttműködést létrehozni, azáltal, hogy az egyének felismerik a közös érdekeket, céljaikat és ennek eléréséhez képesek együttműködni.²¹⁵ Putman mindezt arra alapozza, hogy a társadalmi hálózatoknak értéke van, amely fontos erőforrásként szolgálhat. A civil életben való tevékenység pedig társadalmi tőkét alakít ki, vagyis bizalmat, kölcsönösséget, köteleességtudatot, amely a kollektív célokért való tevékenységet segíti. Ahol nagyobb a társadalmi tőke, ott az emberek inkább egyenlőnek érzék magukat, kevésbé egy hierarchikus, felülről irányított gépezett részének. Ahol pedig erős a területi identitás ott még inkább

²¹³ Bugovics 2014, 2. old.

²¹⁴ Palkó 2011, 18. old.

²¹⁵ Bugovics 2014, 2. old.

hajlandóak a közös ügyért tenni, hiszen mindenki magáénak érezi azt. Ez pedig visszahat a társadalmi tőkére, erősíti azt. Ahol hajlandóak az együttműködésre, ott még inkább erősödik a társadalmi kohézió, javítják a kormányzás színvonalát, a kormányzat elszámoltathatóságát és az eredményességét. Ennek a legeglatánsabb példája az adózás kérdése. Ott, ahol erős a társadalmi tőke (és ennek részeként a *területi identitás*) az emberek sokkal szívesebben adóznak, nem próbálják meg azt kikerülni, hiszen tudják, hogy a köz érdekeit szolgálja. S nyilván igaz ez fordítva is, azaz ezeken a területeken a kormányzat is kevésbé korrump, hiszen átlátható és ellenőrizhető az állampolgárok által, akik élnek is e lehetőségükkel. Ahol alacsony a társadalmi tőke, amelyre az egyik legjobb példa Oroszország,²¹⁶ ott a társadalom és az állam között éles szakadék tátong, erős a bizalmatlanság és a gyanakvás. Így az állami szervek működése, a kormányzás a társadalom felett történik, ami kimerül a források elvonásában, de a társadalom felé tett köteleességeiket már nem teljesítik. Ahol alacsony a társadalmi tőke, ott az egyének nem aktivizálódnak politikailag sem, jóllehet elmennek szavazni, vagy a közbeszéd része a politika, de tényleges politikai tevékenységet nem mutatnak, mint ahogy a civil kezdeményezések is minimálisak. Ez a fajta kiábrándultság a politikából tovább gyengíti a társadalmi tőkét és ezzel együtt az azonosságtudatot is. *Shannon Elisabeth Bell* arra is felhívta a figyelmet, hogy a társadalmi tőke kérdésénél nagyon fontos az, hogy mennyire tudatosul az.²¹⁷ Ha ez nincs meg, akkor a kooperációra való hajlam csökkenhet vagy teljesen eltűnhet, és ezzel együtt a társadalmi tőke is. *Bell* azt is megállapítja, hogy ha ez így történik, akkor az az identitás krízisével fog együtt járni.

²¹⁶ Almond et al. 2006, 523–524. old.

²¹⁷ Bugovics 2014, 2. old.

Visszatérve témánkhoz, leszögezhetjük, hogy a területhez kapcsolódó identitás vizsgálata a fontos. Ez a leggyakrabban egy nagyobb területhez, a nemzethez tartozás fogalmát jelenti. Azonban emellett létezik, és egyre jelentősebbé válik a kisebb területi egységekkel való azonosulás, a lokális szint vagy éppen a regionális identitás is.

7.3. ÉRTELMEZÉSI KERETEK: A RÉGIÓ

Ahhoz, hogy még egy lépéssel közelebb kerüljünk a regionális identitás meghatározásához, el kell gondolkodnunk a régió fogalmán. Hogyan is definiálható ez a fogalom? Mit érthetünk a régión? A tudományos életben az 1960-as évek óta foglalkoznak a kérdéskörrel, de a mai napig nincs egységes definíciója. A régiókkal kapcsolatban több irányvonal is felmerülhet a róluk való gondolkodás során. Egy részről kérdések merülhetnek fel a méretükkel kapcsolatban, a lehatárolásuk kritériumai mentén, valamint a funkcióival kapcsolatban is.

Ahogy azt Palkó Katalin is javasolja a dolgozatában, érdemes több oldalról megvizsgálni a régiókat és elkülöníteni a politikai és tervezés, a közgazdasági és a kulturális dimenziók mentén őket.²¹⁸ A politikai sík felől vizsgálva az állapítható meg, hogy a régiók egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert, azzal együtt, hogy megjelennek új szereplők is (például NGO-k). Fontos megállapítás az is, hogy a tervezési régiók gyakran nem fedik le a ténylegesen funkcionáló együttműködések. Ha közgazdasági szempontból vizsgáljuk a régiókat, akkor azt mondhatjuk, hogy a régió válasz a globalizáció kihívásaira. Az egyre szűkü-

²¹⁸ Palkó 2011, 20–21. old.

lő pénzügyi források így hatékonyabban felhasználhatóak és a decentralizálás jobban kedvez a gazdaság fejlesztésének is. A kulturális szféra felől nézve a régió az etnikai, vallási vagy nyelvi identitás erősödésével is kapcsolatba hozható. „Vagyis ezek alapján beszélhetünk *identitásrégiókról*, *adminisztratív régiókról* és *strukturális régiókról*.²¹⁹ Az identitásrégió nem más, mint egy szimbolikus tér, egy kultúrrégió, ezzel szemben az adminisztratív régió valóban megvalósult tér, amely hivatalos jogosítványokkal, önkormányzattal és pénzügyi forrásokkal rendelkezik. A strukturális régió egy gazdasági vagy tervezési régió, amely a pénzügyi hatáskörökön kívül nem rendelkezik mással.

Ahogy látható a régióknak több típusa létezik, eltérő megvalósulással, hatáskörökkel, domináns szereplőkkel és preferenciákkal. Ez is jól mutatja, hogy nehéz egy egységes régió fogalmat alkotni. Célravezető áttekinteni pár fontosabb definíciót a régiókról és ez alapján a fontosabb tulajdonságait meghatározni.

Az 1978-as Európa Tanács által elfogadott Bordeaux-i Nyilatkozat és a Regionalizáció Közösségi Chartája a régiót az ország legnagyobb területi egységként definiálja, egy olyan területként, amely földrajzi értelemben egy egység.²²⁰ A dokumentum ezenkívül közös vonásokat is meghatároz, amely alapján a régiók definiálhatóak és meg is különböztethetőek egymástól. Ilyenek például a földrajzi, etnikai, nyelvi, kulturális, vallási adottságok egy-egy területen.

Az Európai Régiók Gyűlése 1997-ben meghatározta a régiók politikai jelentőségét, állami elhelyezkedését is. Ebben a dokumentumban a régiót az állami szint alatt lévő politikai önkormányzattal rendelkező területi testületként határozta meg.²²¹

²¹⁹ Palkó 2011, 21. old.

²²⁰ Palkó 2011, 21. old.

²²¹ Palkó 2011, 22. old.

Schultze szerint régiónak tekinthető minden olyan terület, amely közös történelmi, gazdasági és kulturális vonásokkal rendelkezik. Valamint véleménye szerint valamilyen fokú önállósággal, önálló intézményekkel is kell rendelkezniük eme területeknek. Tudnia kell érdekeit megfelelően artikulálni és ezeknek támogatást, megvalósulást biztosítani.²²²

A régió fogalmának létezik szociológiai-szociálpszichológiai-antropológiai megközelítése is. Itt érdemes kiemelni Anssi Passi felfogását, aki leírja a régió intézményesülési folyamatát, amiben a regionális öntudatnak is nagy szerepet tulajdonít. A régiót pedig nem földrajzi, hanem sokkal inkább társadalmi kategóriaként határozza meg. A régió nála egy dinamikus kategória, ami folyamatosan változik, alakul, nem statikus, hanem dinamikus. Egy olyan társadalmi közeg, amit nem lehet közvetlenül megélni, de beépül az emberi tudatba és szimbolikus jelentőséggel bír. A francia Pierre Bourdieu hasonlóan szoros kapcsolatot talált a régió és az identitás között.²²³

Max Barlow a regionális tagoltság új dimenzióiról beszél, egyrészt a határokat átlépő régiókról (*Transborder regions*), amelyek több állam határán átnyúlóan jönnek létre. Ezenkívül beszél *metropolitan*, nagyvárosi régiókról is, amelyek több város összenövéséből jönnek létre, valamint *szub-nemzeti* régiókról. Ez utóbbiak egy adott államon belül tényleges vagy kvázi föderális berendezkedéssel von el hatalmat az állami szinttől. Itt mindenképpen meg kell említenünk a nemzetközi kapcsolatokban beállt változásokat, a nemzetállamok nem a nemzetközi kapcsolatok területén csupán nemzeti-orientációt jelentenek.²²⁴

²²² Palkó 2011, 22. old.

²²³ Palkó 2011, 22. old.

²²⁴ Bugovics 2014, 4. old.; Egedy 2007, 65–82. old.

Magyar szerzők közül is foglalkoztak többen a régió definiálásával. Probáld Ferenc a földtudományok felől közelítette meg a kérdést, így a régiónak a gazdasági-társadalmi komplexitását emelte ki. Véleménye szerint a földrajzi régiók és a gazdasági régiók, amelyek nem csupán ágazati tervezés miatt jöttek létre „lényegileg azonosak”.²²⁵ Szerinte ez a gazdasági és földrajzi egység az emberek tudati szintjén is meg kell, hogy jelenjen. Vagyis a regionális identitás kialakulásával az azonosságtudat tovább erősödik, ami ki fog hatni a kulturális és a politikai dimenzióra is (regionalizmus).

A Passi elméletéhez hasonló megközelítésekkel is találkozhatunk a magyar szerzők között. Nemes Nagy József Passihoz hasonlóan képzei el a régió létrejöttét. Szerinte is többlépcsős folyamat a régió megszületése, amelyben a közös identitás kialakulásának is fontos szerepet tulajdonít. Fontosnak tart egy belső gazdasági-társadalmi egységesülést, ami egyben el is különíti a régiót a környezetétől. Másrészt pedig egy intézményrendszer felépülését, önkormányzatiságot és eszmei egységesülést is lényegesnek tart.²²⁶

7.4. A REGIONÁLIS IDENTITÁS

Miután láthattuk, hogy az identitás és a régió is egy komplex, sűrű fogalmi háló, érdemes megnézni, hogy a regionális identitás hol helyezkedik el az identitás-szon belül, milyen viszonyban van vele. Milyen reláció állítható fel a régió és regionális identitás között? Milyen módszerekkel vizsgálhatjuk a leginkább célravezetően a regionális identitást?

²²⁵ Idézi: Palkó 2011, 22. old.

²²⁶ Palkó 2011, 23. old.

Ha általánosságban nézzük az utóbbi idők tendenciáit, akkor elmondhatjuk, hogy a régiók szerepe növekedett azzal, hogy a modernitás a tradicionális közösségi kereteket fellazította, vagy teljesen meg is szüntette. Így újfajta kötődések felé mozdította el az egyéneket, amelyben a regionális különbségek is nagy hangsúllyal szerepeltek. Természetesen ezt a trendet azok tudták a leginkább kiaknázni, ahol megfelelő anyagi és infrastrukturális, valamint politikai (döntési jogkör) is volt a háttérben. A régiók kialakulását – ahogy a régió elméleti kereteit vizsgálva több helyütt is érzékelhettük – nagymértékben elősegítette a regionális identitás is, amely egyre fontosabb tényezővé vált a folyamatban. Érdekes tehát megnéznünk, hogy a regionális identitás hogyan ragadható meg. Ehhez pedig több szerző a témában írt meghatározásait vesszük végig.

Palkó Katalin szerint: „A lokális/térségi identitás a társadalmi identitástudat szerves részeként értelmezhető, melynek alapján az egyén a személyi kapcsolathálónál (network) tágabb, földrajzi kategóriákkal meghatározható társadalmi csoport tagjának érzi és vallja magát.”²²⁷ A regionális identitás nem más, mint egy konkrét területi alapon létrejövő földrajzi-társadalmi és kulturális kötődés, vagyis rendelkezik egy szociálpszichológiai vetülettel is. A szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy a fogalmat gyakorta indokolatlanul vagy pontatlan, sőt esetenként helytelen kontextusban is használják. A regionális identitás közkezdvelt kifejezés nemcsak a tudomány, hanem a közélet berkein belül is.

Ahogy a régió definícióknál, itt is érdemes több szemszögből megvizsgálni a regionális identitás fogalmát. Pszichológiai egészen pontosan társadalompszichológiai vetületből nézve érzelmi kötődést jelent az adott területhez. Politikai szemszögből a területi elit viszonyát mutatja az adott térrel. Gazdasági

²²⁷ Palkó 2011, 4. old.

aspektusból pedig erre is épülnek befektetések, ettől is függ egy terület népességmegtartó ereje, vagy az uniós forrásokért folyó versengés sikeressége. A regionális identitás fontos, mert a helyi, területi, közjogi és politikai struktúrák legitimálása nagyban múlik a társadalom azonosságtudatán.

Lee Cuba és szerzőtársa azt mondja a területi identitásról, hogy azt meghatározhatjuk úgy, hogy „az én interpretációja az egyén környezetéről azzal a céllal, hogy szimbolizálja vagy elhelyezze az identitást”²²⁸

A nemzetközi tudományos életben már az 1960-as évek óta népszerű interdiszciplináris kutatási terület, így a továbbiakban a két legjelentősebb, a német és az *angolszász* szakirodalmi meghatározásokat tekintem át.

Az angolszász geográfusok a '60-as években a hely fogalmából kiindulva kezdtek el foglalkozni a területi identitással.²²⁹ A '70-es években az elmélet kiegészült. *Relph* már hangsúlyozta azt is, hogy a területi kötődés kialakulását meghatározza az ott eltöltött idő is. Ez nyilvánvalóan a szülőföldön élők esetében a legerősebb. Látható, hogy a környezet mellett ez már a társadalmi kapcsolatokat is befoglalja, hiszen ott érezzük igazán otthon magunkat ahol közősek a célok és az irányok. *Tuan* kutatásait azért fontos megemlíteni, mert ő hangsúlyozta azt is, hogy a regionális identitás kialakulásához elengedhetetlenek a tapasztalatok is.

A *német szakirodalomban* elsősorban a haza, a szimbolikus hely és a területi identitás kapcsolatát vizsgálták.²³⁰ Emellett a német szerzők is foglalkoztak a re-

²²⁸ Bugovics 2014, 3. old.

²²⁹ Palkó 2011, 26. old. Luckermann a hely egy gyűjtőfogalom, a kultúrtáj és az érintetlen területek összegzője és ezáltal valami egyedül nyújt azoknak, akik ismerik. Briggs ezenkívül a történelmi és érzelmi elemeket is hangsúlyozta a vizsgálata során.

²³⁰ Palkó 2011, 26. old. A fontosabb szerzőket, így Brockhaus, Treinen, Hasse és Krüger, valamint Heller haza-koncepcióját részletesen elemzi Palkó Katalin.

gionális identitás kérdésével. *Meier-Dallach* szerint a regionális identitás objektív keretekkel rendelkező, de szubjektív, érzelmileg, illetve tudatosan meghatározott tér. Mivel a határai objektívek ezért stabil keretet jelentenek a társadalmi és egyéni viselkedés számára. *Treinen* arra is felhívja a figyelmet, hogy a térségi kötődés attól is függ, hogy mennyi ideje él az illető az adott területen és mennyire kötődik az ott élőkhez. Az összetartozás érzése pedig számtalan eszközzel erősíthető: a különböző tradíciókkal, mítoszokkal, ruházattal, ünnepekkel stb.

A 1980-as években még inkább központi szerepet kezdett el játszani a regionális identitásnak a kutatása. A német szakirodalomban a modern regionális földrajz egyik fontos irányzataként jelentkezett a regionális identitás vizsgálata. Ezen szerzők öt kritériumot is kidolgoztak, ami segített a regionális tudat lehatárolásában. Először is meg kell különböztetni a lokális és nemzeti identitástól, a kettő között helyezkedik el a regionális tudat. A vizsgált területeken belül létezhetnek kettős identitások és beszélhetünk úgynevezett „halott sarkokról” is,²³¹ vagyis bár a régió homogén, de benne az identitás mozgásban van. Fontos az idő vizsgálata, mivel a történelmi folyamatokat is be kell vonni a kutatások körébe. A kutatások során az identitás intenzitásával is számolni kell, ami szintén változó értékeket mutathat. Végül pedig arról sem szabad megfeledkezni, hogy mivel a regionális identitása a csoport fogalmához kötődik, így ehhez kapcsolódó kategóriákkal is számolni kell (például: tradíció, szocializáció).²³²

A tér szerepe szintén fontos a regionális identitás vizsgálatakor. Fontos megnézni, hogy az emberek milyen térbeli egységekkel, milyen mértékben képesek azonosulni. Van-e olyan, amellyel erősebb kötődést képesek kialakítani? Mi befolyásolja azt, hogy melyik térbeli egységhez mennyire kötődünk?

²³¹ Palkó 2011, 27. old.

²³² Palkó 2011, 27. old.

Bugovics Zoltán vizsgálatai arra mutatnak rá, hogy az egyének többféle szinten teremtenek kapcsolatot a környezetükkel.²³³ Egyrésztől beszélhetünk egy földrajzi környezetről, ami a legtágabb kategória, az ember életének a tere. A következő szűkebb kategória a működési tér, amiben, ahogy a nevében is benne van, az ember működik, azaz alakítja azt a teret és fordítva, a tér is őt. Az érzékelési tér pedig egy még inkább összezsugorodottabb egység, amelynek határa az érzékszerveink határáig terjed. Vagyis az a környezet, amit érzékszerveinkkel érzékelünk és információkat szerzünk belőle. Az emberi lét legszűkebb tere a viselkedési környezet, ahol az emberi lét cselekvései, interakciói zajlanak.²³⁴ S hogy mindez miért fontos a regionális identitásvizsgálathoz? Ahhoz, hogy mely terekkel alakítunk ki kötődést, és így mely terek épülnek be az identitásunkba, fontos szerepe van a távolságnak. Az ember és a tér közötti távolság meghatározza a kötődésünket, és azt is, hogy hol érezzük magunkat otthon. Ennek a vizsgálata fontos, ha a területi identitást szeretnénk elemezni. Valamint lényeges azt is megnézni, hogy ezt a kötődést milyen elemek befolyásolják, és azt, hogy egyes terekben mennyire erősek.

Az 1980-as évek német szerzői is vizsgálták a tér szerepét az identitásban és arra jutottak, hogy nemcsak a konkrét földrajzi terekről érdemes beszélni, hanem a társadalmi rendszerrel is kapcsolatban vannak és pszichológiai aspektusa is van a térnek. Ezek alapján a régiót csoportosítják kognitív (észlelés, érzékelés), affektív (érzelmi) és konatív (elégedettség) dimenzió mentén. Az első szerint a területi identitást két részből tevődik össze. Egyrészt a régiót a kézzel fogható sajátosságai, egyedisége, elkülönülése mentén, valamint az ott élők

²³³ Bugovics 2014, 4. old.

²³⁴ Bugovics 2014, 4. old.

szubjektív tudatára alapozva jeleníti meg. A második dimenzióban az identitás az egyének én-képtől teszi függővé, vagyis attól, hogy mennyire képesek annak integráns részévé válni. A harmadik dimenzióban a régió egy adott társadalmi rendszerrel hozza kapcsolatba, vagyis azzal, hogy a régió mennyire képes a társadalom „mi” képeinek részévé válni.

A regionális identitás vizsgálható politikai aspektusból is. Itt *Ipsen* német szerző nevét kell megemlíteni, aki szintén a régió többes aspektusát hangsúlyozza (például: szociálpszichológiai tér és földrajzi tér egyaránt). Valamint kiemeli megnövekedett szerepüket a globalizálódó világban. A regionális identitás hangsúlyozódhat a nemzeti, az európai vagy éppen a globális térrel szemben. *Ipsen* arra is rámutat, hogy a regionális identitáshoz számtalan olyan emocionális, szubjektív tartalom kapcsolódhat (szeretet, gyűlölet, megdicsőülés stb.), amely figyelmeztet egyrészt arra, hogy a fogalom tudományosan nem megalapozott, másrészt pedig könnyen szélsőségeket erősíthet. *Ipsen* szempontokat is javasol, amellyel a regionális identitást fontosabb tulajdonságai feltárhatóak. Ezeket a következőkben látja: a kontúr, vagyis az egyediség, a másoktól való különbözőség; a koherencia, vagyis az összetartozás, amelyet a régióban ki kell alakítani, és végül a komplexitás, azaz az összetettség, sokszínűség.²³⁵

Anssi Passi a regionális öntudatot a régiók intézményesülésével hozta kapcsolatba, melynek négy szintjét különítette el. Véleménye szerint a régiónak először is a területi kereteit kell megteremteni, majd a fogalmi keretei jönnek létre, ami lehetővé teszi az intézményi forma kialakulását. Végül ezt követi a regionális identitás részeként az intézményesülés. *Passi* azt hangsúlyozza, hogy fontosak azok az intézmények, amelyek megteremtik, erősítik, közvetítik a regionális

²³⁵ Palkó 2011, 28–29. old.

öntudatot. S ilyen formán nem is ezek közigazgatási státuszának a megszerzése a legfontosabb momentum. A szerző foglalkozik az Európa-felfogással is, hiszen a regionális identitás vizsgálatakor az európai kontextustól sem tekinthetünk el. Azt mondja, hogy Európa képünk több diskurzuson alapul (politikai, gazdasági, kormányzás, kultúra, oktatás), amelyek sokszor átfedésben vannak egymással, olykor versenyeznek egymással, vagyis „intézményesített gyakorlatok és diskurzusok, melyeket a hatalom és ideológia egy bizonyos formája tart össze”.²³⁶

Érdemes kitekinteni azon további szerzőkre, akik a regionális identitás megerősödését az *Európai Unió vagy éppen globalizálódó világunk* létrejöttével hozzák kapcsolatban. *Moreno* véleménye szerint a bottom-up folyamatok nemzetköziesedése és a hatalom top-down folyamatainak a devolúciója létrehozta a kozmopolita lokalizmust.²³⁷ Mindez azt jelenti, hogy az Európai Unió létrejöttével, az integrációval együtt megteremtődött egy közös alap. Létrejött egy civil értékrendszer, amely az alapjait jelenti a beilleszkedésnek. Megindult egy olyan integrációs folyamat, amelynek hatására a nemzetközi szinttel együtt, a helyi közösségek is megerősödtek. Vagyis ebben az Európában egyszerre van jelen az erős helyi szint és a nemzetek felett átnyúló folyamatok is.

Ide kapcsolódnak *Michael Bruter* vizsgálatai is, véleménye szerint a szubszidiaritás elve kihat a politikai identitásra is. Mivel az identifikáció egy társadalmi folyamat, ezért kapcsolatban van és kihat a politikai dimenzió folyamataira is. Szerinte az emberek többszintű identitásstruktúrával rendelkeznek a területi irányok felé. Ez persze nem feltétlenül politikai azonosulást jelent, de bizonyos esetekben politikai identifikálódás is létrejön, akár a helyi, akár a nemzeti és

²³⁶ Nagy 2015.

²³⁷ Nagy 2015.

persze a regionális szinttel is.²³⁸ Jensen és Richardson a kohéziós politika tükrében vizsgálták a területi identitást. Arra jutottak, hogy a területi politika egységesíti az európaiság fogalmát. „A folyamat által átformált, a területi identitás fogalmához hozzákapcsolódott szókészlet önmagában is erősíti az Európai Unió állampolgáraiban az összetartozás gondolatát. A területpolitikai intézkedések a kohézió fogalmát egyértelműen hozzákötik a területi identitás fogalmához.”²³⁹

A francia *Pierre Bourdieu* is foglalkozott a régió és identitás kapcsolatával. Bourdieu szerint a regionális identitást nem lehet közvetlenül megélni, de a tudatunk részévé tehetjük, szimbolikus jelentése nagyon is fontos. Ő az, aki felhívja a figyelmet arra is, hogy a regionális identitás megélésben fontos szerepe van a reprezentációnak, amely lehet mentális (például a nyelven, dialektuson keresztül) vagy tényleges (például a címerek, zászlók).

Az észt *Gaari Raagmaa* egy merőben új aspektusból közelíti meg a regionális identitást. A Maslow-féle szükségletpiramist ülteti át a regionális identitásra és válaszolja fel annak fontosabb alkotóit. Véleménye szerint a piramis alapjába itt is a fizikai szükségletek tartoznak, valamint a biztonság. A piramis középső leginkább fontos szintje a csoporthoz tartozás, hiszen az egyénnek szüksége van a társadalmi beilleszkedésre, hogy sikeresen megvalósíthassa önmagát. A piramis felső részén helyezkedik el az elismertség, megbecsültség, amelynek előfeltétel az előbb említett beilleszkedés. Végezetül, ha az egyén sikeresen beilleszkedett a társadalomba és szert tesz a társadalom elismertségére és megbecsülésére, akkor lehetséges lesz az önmegvalósításra, amely a piramis csúcsát jelenti.²⁴⁰

²³⁸ Nagy 2015.

²³⁹ Nagy 2015.

²⁴⁰ Palkó 2011, 30. old.

A holland *Henk van Houtum* és *Arnoud Lagendij* újabb fogalmakkal gazdagítja a regionális tudatot. Szerintük a stratégiai tervek, kulturális identitás és funkcionális tevékenységek is fontosak a fogalom meghatározásakor. Vagyis szerintük egy régiónak csak akkor lesz rá jellemző sajátos identitása, ha a stratégiai tervek, a funkcionális tevékenység és a kulturális tőke egységeként és kölcsönhatásaként határozzuk meg azt. A fogalmak pedig a következőket takarják: a stratégiai tervek az adott régióban élők közös céljait jelentik, hiszen ezek nélkül nincs a jövőre vonatkozó perspektívája a régiónak. A kulturális identitás a közösségtudatott hívatott erősíteni, az együvé tartozás érzését a közös szimbólumokkal, nevekkal, mítoszokkal stb. Mindez a közös múlttal és a közösen tervezett jövővel kulturális identitást hoz létre. A funkcionális identitás pedig a régió társadalmi-gazdasági szálait ábrázolja. Vagyis ezek együtthatása alakítja a régiót.

Ha magyar vonatkozásban vizsgáljuk a fogalmat, rögtön felmerül az a kérdés, hogy beszélhetünk-e egyáltalán regionális identitásról? Létezik-e kötődés ehhez a területi egységhez? Mennyiben értelmezhető területi kötődés ezekhez az egységekhez, a magyar megyékhez vagy éppen a települési szinthez képest?²⁴¹ Van-e akkora vonzása egy ekkora területi egységnek, hogy azonosság-tudatot képes kialakítani? Ki tud alakulni regionális identitás abban az esetben is, ha ezek az egységek mesterségesen jönnek létre – ahogy az Magyarországon esetében történt? Számtalan kérdés, ám bizonytalan válaszok. A következőkben mégis kísérletet teszünk a regionális identitás értelmezésére a magyar szerzők értelmezésében.

²⁴¹ Politikai értelemben a kistérségek nem kapcsolódtak szervesen a magyar térszerkezetbe, így szerves térségi identitásra sem épültek. Számtalan olyan kistérség jött létre, amit nem az összetartozás vagy a települések közötti szolidaritás táplált, hanem a központi források megszerzése.

A hazai szakirodalomból Oláh Miklós nevét kell mindenképpen kiemelni, aki történelmi és kulturális *beágyazódottság*, a földrajzi tér iránti kötődés mellett a legnagyobb szerepet a kötődés kialakításában az egzisztenciális elemek (például: infrastruktúra) meglétében látja. *Bhőm Antal* a regionális identitás tényezőit tartja fontosnak a kérdés tárgyalásakor, illetve a társadalmi kohéziót, amely erősíti az identitástudatot, valamint kiemeli a helyi elit szerepét is az identitásképzésben. Minél szervezettebb, organikusabb egy közösség, minél inkább jellemzi az érdekképviselőt, annál inkább erősebb lesz a regionális azonosságtudat. Egy széteső, már csak a régmúlton merengő közösség destruktívan hat az identitásra is. Szintén fontos a terület *prosperitása* és nemcsak gazdasági értelemben, ugyanis egy fejlődő, virágzó térséggel sokkal inkább azonosulni fognak és tudnak az ott élők. Fontos kiemelni azt is, hogy a *többes identitással* rendelkező térségekben az ott élő kisebbségek (etnikai, vallási) pozitívan fognak hatni a regionális identitás alakulására. Szintén motiválólag hat az identitásra, ha az adott térség kulturális, sport stb. vonalon is ki tud emelkedni.²⁴² Felhívja a figyelmet arra, hogy a társadalmi rendszer megváltozása óhatatlanul magával hozza az identitásváltozást is. Valamint kiemeli azt, hogy a demokrácia és az identifikáció sikeressége szoros kapcsolatban áll egymással. Azok a térségek tudtak megfelelően válaszolni a globalizáció kihívásaira, ahol demokratikus a rendszer. Ennek pedig pont az egyik következménye volt az identitás területi szintjének az átalakulása, a szupranacionális szint erősödése mellett a lokális, regionális szféra erősödése.²⁴³

Magyarországon a történelmi hagyományok nem kedveztek a régiós szint kialakulásának. Ehhez járult még az is, hogy a társadalmi-gazdasági struktúrák

²⁴² Palkó 2011, 32. old.

²⁴³ Nagy 2015, 63. old.

sem segítették elő ennek az új szintnek a létrejöttét. Ahhoz, hogy sikeres régiók jöjjenek létre, a fokozatosságot szem előtt tartva, a társadalom minél szélesebb körének a bevonásával kellene előnyeiket megmutatni. A létező régiós kereteket kellene megtölteni tényleges tartalommal, amelyek egyrészt a társadalmi elköteleződést, azonosságtudatot is építenék, másrészt pedig a helyi és kistérségi szinten jelenlévő források bevonását is ösztönözniük kellene. Másrészt pedig a regionális identitás megléte visszafele is hatna, erősítené a régiós kereteket.

Nárai Márta a tanulmányában²⁴⁴ arra hívja fel a figyelmet, hogy az emberek leggyakrabban a hozzájuk leginkább közel lévő területi egységekkel tudnak azonosulni, azaz a helyi, lokális szinttel, amit Magyarország esetében elsősorban a települési szintet jelenti, majd megyét, illetve a nemzeti szintet. A régiók ebben az öndefinícióban igen rossz helyzetben vannak, „azt tapasztalhatjuk, hogy az még nem fejlődött olyan szintre, hogy készségekben és emocionálisan is hasson, mozgósítani tudjon az egyének és a közösségek világában”. A magyar regionális identitás gyengeségén nem csodálkozhatunk, ha figyelembe vesszük a történelmi előzményeket is. Magyarországon mindig is a települési szintnek, a megyeinek és a nemzeti identitásnak volt igazán jelentős szerepe. Azaz a középszintet tekintve a megyék a természetes „képződmények”. Míg a régiók az Európai Unió csatlakozás következtében jöttek létre és igazi funkciót nem sikerült betölteniük a statisztika egységeken kívül. Vagyis üres képződmények, amelynek identifikáló szerepe csekély.

Ezzel a kérdéskörrel foglalkozik Szoboszlai Zsolt is, aki a területi identitást három térkategória tekintetében tartja fontosnak megvizsgálni. Egyrészt a

²⁴⁴ Nárai 2009.

kistérség tekintetében, amelyet gazdasági, kulturális és történeti értelemben is jól lehatárolhatónak tart, amely léte mélyen gyökerezik az ott élők tudatában. A következő téregysége a megye, amely történeti hagyományokon alapuló, változó területű, közigazgatási funkcióval rendelkező terület. Végül megkülönbözteti a régiót, amely a globalizáció hatására vált fontos térelemmé.

7.5. A REGIONÁLIS IDENTITÁS VIZSGÁLATÁNAK MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐI – A TÉR, A KÖTÖDÉS ÉS ELEMEI

Tudományos szempontból azt mondhatjuk, hogy bár nagyon fontos az identitás, de meghatározása, mérése nagyon nehéz. Ahogy láthattuk, magának az identitásnak is nehéz egy pontos fogalmi keretet adni, ahogy elemei között is számtalan nehezen megfogható van. Mindebből következően a *módszertanát* is bizonytalanságok jellemzik. Ezek pedig fokozottan igazak a regionális identitásra. Itt nemcsak az identitás meghatározásával vannak gondok, hanem már azzal, hogy mit is értünk régió alatt. Ráadásul ezzel a területi egységgel való azonosulás gyökereit, motivációit, az ezzel kapcsolatos elvárásokat még nehezebb meghatározni.

A *kötődés* nem más, mint a hovatartozás érzése, amely fontos az identitásképzés során, elsősorban a spontán változatánál fogva. A területi azonoságtudat kialakulásában nagyon fontos az érzelmi háttér, a közös élmények, a hangulatok szerepe. Ezek azok, amik kialakítják az együvé tartozás érzését. Természetesen a kutatások során nem szabad elfeledkezni arról, hogy ez egy szubjektív fogalom. A kötődés a területi identitás egy részeleme, amellyel kifejezhetjük, hogy mely földrajzi tért érezzük otthonunknak, melyikkel tudunk azonosulni, és ezáltal pedig erősíthető az identitástudat is. Persze ez szubjektív

elemekkel tűzdelt kötődés, nem független a társadalmi és társas környezettől, az ott élőkötől. Az, hogy a szülőföld és az ehhez való kötődés kinek mit jelent, szintén nehezebben határozható meg.

Az empirikus kutatások általánosságban azt mutatják, hogy a térbeli konstrukciók közül az ember leginkább a saját nemzetéhez kötődik, amit a megyei és egyéb regionális kategóriák követnek.²⁴⁵ A kutatások kiemelik még a települési és az európai kötődést is.

A térbeli kötődés kialakulásának számtalan eleme van, melyek közül vannak *objektívek*, mint például az adott terület infrastrukturális, gazdasági adottságai és létezik számtalan *szubjektív aspektusa* is, így az érzelmi kötődés vagy a narratív identitásréteg, amely sokkal kevésbé mérhető, de meghatározza egy-egy területhez való kötődést. Érdemes tehát néhány fontosabb elemet kiemelni, amely befolyásolja a területi kötődést és így az identitást is.

Lényeges elem – jegyzi meg Bugovics –, hogy az egyének mennyire *aktív vagy passzív* szereplők a közösség életében, hiszen, ha valaki nagyobb aktivitás mutat a közösség ügyei felé, akkor feltételezhetően jobban kötődik az adott területhez, erősebb a területi identitása. Valamint a civil szféra szempontjából is lényeges, hogy adott területen mennyire aktívak az állampolgárok, illetve, hogy maguk a civil szervezetek mennyire képesek aktivizálni a lakosságot. „Pedig a polgári társadalom egyik fő pillére éppen e közösségi szerep kellene legyen, amelyből a társadalmi-területi identitásminták intenzív mivolta származtatható.”²⁴⁶

A területi identitás vizsgálatához szintén fontos fogalom a *beágyazottság* kérdésköre. Ahogy Bugovics is kifejti, ez a gazdasági aktivitás szempontjából is fontos.

²⁴⁵ Bugovics 2014, 5. old.

²⁴⁶ Bugovics 2014, 3. old.

A területi identitások vizsgálatakor számolnunk kell egy viszonylag új, korrunkra jellemző folyamattal, a *hálózatosodással*, melynek alapja az internet világa. Ennek a kiterjedt és újfajta kapcsolatokat létrehozó térben a társas kapcsolatok új dimenziókat öltenek. Ezek a virtuális közösségek egyfajta új térbeliséget és ezzel együtt új identitásrétegeket jelentenek.

7.6. REGIONÁLIS IDENTITÁS – AZ OLASZ PÉLDA

Végezetül érdemes egy rövid kitérőt tenni és kitekinteni a regionális identitás problematikájára egy nemzetközi példa segítségével is. Említettük, hogy a regionális identitás a térségünkben egy sokszorososan terhelt fogalom, amely nem olyan szerves fejlődés eredménye, mint például a magyar megyék. Ám Olaszország is viszonylag kései nemzetállam, ahol az állam megteremtése után a nemzetet is fel kellett „építeni”. A „nemzetépítés” nemcsak Kelet-közép európai térség sajátossága, hasonló jelenségre lehetünk figyelmesek nyugatabbra is. Ahogy *Martin Solly* megjegyzi az olasz nemzetről „elsősorban rómaiaknak, milánóiaknak, szicíliaiaknak, vagy firenzeieknek tartják magukat és csak másodszorban olaszoknak”,²⁴⁷ vagyis az olasz nemzeti identitás leginkább az országhatáron kívül jelentkezik, mint összetartó tényező. Ez a fajta lokálpatriotizmus másfajta árnyalatokat mutat, hiszen sokszor városhoz kötődik, de gyakorta akár egy-egy nagyobb területhez (szigethez, tartományhoz, régióhoz), míg a nemzeti azonosulást sokkal inkább háttérbe szorítja. Ezt az Olaszországgal foglalkozó szakirodalom *campanilismo*nak hívja, amit a leggyakrabban a kései nemze-

²⁴⁷ Idézi: Sztanó 2014, 233. old.

tállam megszületésének a számlájára írják. Olaszországról nem olyan régóta beszélhetünk, 1859–1861 közé tehető az egységes Itália kialakulása. Azonban, ha az olaszokat, mint nemzetet keressük, egy jóval hosszabb és bonyolultabb folyamattal találjuk szembe magunkat. Ahogy azt Massimo D’Azeglio, a kor meghatározó író-politikusa nagyon találóan megfogalmazta: „Most, hogy megteremtettük Olaszországot meg kell teremtenünk az olaszokat is”.²⁴⁸ Azaz az olasz nemzettudaton sokat kellett dolgozni a haza megteremtése után. Hogy ez milyen eredményekkel járt, arról már megoszlanak a vélemények. Sokak szerint egységes olasz nemzettudatról a mai napig nem beszélhetünk, hiszen a nyelvi, kulturális, életmódbeli különbségek a mai napig meghatározó és szétválasztó tényezők. Mások szerint pont ezek a megkülönböztető tényezők egységesítenek is egyszerre. A kérdést eldönteni nem egyszerű, de az viszont tény, hogy Itáliában a regionális identitás erős és az egyszeri utazó gyakorta találkozhat azzal a jelenséggel, hogy a megkérdezett olaszok jóval előbb fogják magukat szicíliaiaknak, rómainak vagy éppen puglainak definiálni, mint olaszoknak. Ettől függetlenül azért az elmúlt 150 év alatt valamiféle egységes olasz nemzettudat is kialakult. Olaszország nemzetállam, habár igen jelentős számú kisebbségek élnek a területén.²⁴⁹ Az ország 20 régióból áll, ám ezek nem egységesek, ugyanis komoly életszínvonalbeli különbségek vannak közöttük. Az Olasz Alkotmány 114. cikkelye szerint a köztársaság községekből, megyékből, metropoliszokból és tartományokból áll. A régiók közül öt autonóm egység, saját hatáskörrel, funkciókkal, statútummal. A különleges jogállású tartományok: Friuli-Venezia

²⁴⁸ Sztanó 2014, 232. old.

²⁴⁹ A legjelentősebbek a szárd, a frulián, a német, az albán, a francia, a szlovén, az okszitán, a ladín, a görög, a katalán és a horvát.

Giulia, Dél-Tirol, Valle D'Aosta, Szardínia és Szicília, amelyek kizárólagos törvényhozói jogkörrel rendelkeznek, de kormányzati ellenőrzéssel kiegészítve. Politikai szerepük sem elhanyagolható, megkerülhetetlenek a törvényhozás során: párhuzamos és reziduális jogkörük van. A tartományok szervei a regionális tanács, amely a törvényhozó szerv. Ennek tagjait 5 évre, közvetlenül választják. A másik fontos szerv a végrehajtó bizottság, amelynek elnökét közvetlenül választják és munkatársait maga nevezi ki. Ezenkívül fontos jogkör, hogy minden tartománynak joga van arra, hogy megválassza saját kormányzati formáját (forma di governo), választási rendszerüket és saját működési és szervezeti elveiket. A régiók feladata minden olyan adminisztratív teendő, amelyet a törvények részletesen nem sorolnak állami hatáskörbe. Azonban léteznek konkuráló vagy kiegészítő jogterületek is. A régiók elsősorban saját forrásokból (helyi adókból) és az állami adókból való részesedéssel biztosítják feladataik ellátását. Fontos jogosítványuk, hogy a tartományok a saját hatáskörükbe tartozó területeken megállapodásokat köthetnek más államokkal és más államok területén lévő entitásokkal. Az állam pedig regionális biztosokkal felügyeli a régiókat.

Látható, hogy az erős regionális identitás kéz a kézben jár egy jól működő, viszonylag széles jogkörökkel rendelkező középszintű kormányzattal is. Gazdasági szempontból persze az erős régiós tudat nem feltétlenül jelent megoldást, jó példa erre Szicília esete, amely egyike az öt autonóm régióknak, nagyon erős regionális identitással, mégis továbbra is a „lecsúszó Dél” része.

Persze ez a fajta lokálpatriotizmus nem csak és kizárólag olasz sajátosság, ismeretes akár német területekről, de akár Magyarországról is megfigyelhetőek a városok (Pécs) vagy akár kerületek (Ferencváros) identifikáló szerepe.

7.7. A MAGYAR MEGYERENDSZER ÉS A REGIONÁLIS IDENTITÁS

Ahogy arra utaltunk is felmerülhet a kérdés, hogy Magyarország tekintetében beszélhetünk-e regionális identitásról vagy pedig még mindig helyesebb a megyei kötődésről beszélni? A következőkben végignézzük a magyar középszintű közigazgatási egységek alakulását. Majd pedig az elmúlt évek tendenciáinak a tükrében összefoglaljuk, hogy a gazdaság, politika és média tükrében beszélhetünk-e regionális identitásról vagy itt is inkább a megyék elsőbbségéről kell számot adnunk?

Ha a történeti ívét nézzük végig a magyar területi-közigazgatási fejlődésnek, akkor azt mondhatjuk, hogy Magyarországot a sikertelen regionális kísérletek jellemezték és a helyi-területi közigazgatás szervezésében mindvégig a megye volt kitüntetett helyen. A középkor során a nemesi vármegyék jelentették a központokat, a községek pedig nem rendelkeztek önálló közjogi szervezettel. A középszint túlsúlya mindvégig fennmaradt, jellemző volt ez a dualizmus és a két világháború közötti időszakra is. Majd a polgárosodás folyamatával karöltve megjelent Magyarországon a regionális politika is. Ez volt az az időszak, amikor – főleg a 19. század végétől –, felgyorsult a modernizáció és a polgári fejlődés és ennek következtében a város és a falu társadalmi-gazdasági viszonyai között egyre mélyülő szakadék alakult ki. A modernizáció következtében a városok fejlődésnek indultak, új iparágak születtek, amelyek munkaerőt igényeltek, megindult a tömegtermelés, megjelentek a városok körül az agglomerációs körzetek. Új eszmék, értékek, életmód kezdtek térhódításba és ezzel együtt megjelent a munkanélküliség, a bűnözés, a városi szegénység és a szegénynegyedek is. Eközben a faluban állandósult a munkaerő-felesleg és vele együtt a szegénység.²⁵⁰

²⁵⁰ Böhm 2003, 249. old.

A város és a falu egyensúlya megbicsaklott és Magyarországon nem történt meg egy olyan irányú organikus fejlődés, amely képes lett volna ezt visszazökkenteni, ahol a falu és a város társadalma funkcionálisan illeszkedett volna. Ráadásul a további organikus fejlődés is véget ért az I. világháború kitörésével, majd pedig a Trianoni békével. Így a városok fejlődése hosszú időre megállt, a tényleges előrehaladás helyett a vegetálás évei következtek, leginkább kispolgári, prekapitalista viszonyok között. A faluban reménytelenné vált a polgári felemelkedés lehetősége, leginkább a kilátástalanság, és ahogy *Bóhm Antal* is megjegyzi, az „elsodort falu” és a „puszták népe” szindróma vált jellemzővé.²⁵¹ A magyar társadalom a kezdeti biztató polgári felemelkedés helyett visszasüllyedt a kelet-európai periféria társadalmi helyzetébe, ahol a városi lakosság saját nehézségeivel (munkanélküliség, szegénység) volt elfoglalva. Így a falu még inkább magára maradt és megindult a teljes lesüllyedés útján. A településpolitikát illetően számos fontos, 1867 után keletkezett törvény vált okafogyottá. Trianon megbontotta a magyar térszerkezetet, nem volt tekintettel a gazdasági, területi-térési, infrastrukturális kapcsolatokra sem. Mindezekén túl pedig a magyar megyerendszert is szétdarabolta, a 63 vármegyéből csupán 10 maradt meg osztatlanul, a többi vagy országhatáron túlra került vagy megosztott megyévé vált. Vagyis Trianon után teljesen újra kellett gondolni a magyar településpolitikát. Ennek megfelelően a két világháború között számos új területrendezési elv született, többek között *Konkoly-Thege Gyula* felosztása, aki a mezőgazdasági jellegzetességeket szem előtt tartva 28 vidékre osztotta az országot, amely 3 országrészt jelentett, a Dunántúlt, az Alföldet és az Északi-középhegységet. A Trianon utáni időszakban ezeken kívül is több területrendezési elképzelés látott napvilágot,

²⁵¹ Bóhm 2003, 249. old.

amelyben sokan a vármegyék reformját is be akarták illeszteni.²⁵² A második világháború után, még az 1940-es években *Elek Ferenc* által javasolt hét nagyváros és azok körzeteiből álló egységek gondolata újból felmerült. Azonban a politika ismét közbeszólt és maradandó koncepció nem született, folyamatos átrendeződések voltak egészen az 1950-es évekig.

A szocializmus időszakában a tanácsrendszeren keresztül is a megyék élvezték a legnagyobb hatalmat. Ám az 1960-as évekre egyre inkább előtérbe került a regionális tervezés gondolata, amely kiválóan illeszkedett volna a pártállami struktúrába, ahol egy központi vezetés és az abból leágazó régiók képviselték volna a központi hatalmat. Arról, hogy hány régióra lett volna szükség megosztottak a vélemények.²⁵³ Az új tanács törvény megjelenésével főleg az aprófalvak helyzete nehezedett, mivel a törvény újabb település, gazdasági centralizációval, valamint közintézmények összevonásával járt. Ezzel együtt a Kádár-rendszernek megannyi egyéb problémája volt (adósságállomány növekedése, növekvő elégedetlenség), így a regionális politika ismét háttérbe szorult. Az 1980-as évektől azonban az önkormányzati rendszerrel együtt, amely a reformtörekvések fontos elemeként jelent meg, ismét a figyelem homlokterébe kerültek a régiók is. Ahogy azt *Bóhm Antal* megállapítja, az önkormányzatiság ugyanis jól kigondolt, érett regionális politikát is magában kellett volna, hogy foglaljon.²⁵⁴ Azt is megállapíthatjuk, hogy az új szerkezetben a korábbi tervek folytonossága is felismerhető, de a régiókonceptió mögött a valódi kimunkáltság hiánya és jóval inkább ad hoc jelleggel összerakott megyék csoportja figyelhető meg.

²⁵² Bóhm 2003, 251. old.

²⁵³ Bóhm 2003, 251–252. old.

²⁵⁴ Bóhm 2003, 252. old.

A megyék a magyar történelemben olyan képződmények, amelyek nemcsak hosszú történelmi múltra tekintenek vissza, jelentős közjogi tartalommal, tradíciókkal és területi identitással rendelkeznek. A történelem során minden a megyére épült, a területi folyamatok keretének tekinthető. Habár az évszázadok során sok minden változott (számuk, kiterjedésük), de mégis a mindenkori középszintet jelentették. Mindez a rendszerváltással megváltozott, az addigi megyei túlsúly a településre került át, ezzel pedig a középszint kiüresedett, elvesztette sok évszázadon keresztül megőrzött hangsúlyos szerepét. Ennek megfelelően a szakirodalom is az 1990-es években a meggyengült középszintről és a lehetséges megoldási kísérletekről szólt. Ezen időszakban a települések kerültek kulcspozícióba, a megyék pedig elvesztették korábbi fontos szerepüket, területi integráló képességüket, politikai befolyásukat. A megyék főképp intézményfenntartói és irányítói szerepbe kerültek, avval együtt, hogy a megyei közgyűlések megmaradtak.

Habár a rendszerváltás idején létrehozták a köztársasági megbízotti hálózatot, ez sem sokáig maradt fenn, hiszen azokat 1994-ben megszüntették. A regionális szint ezalatt az időszak alatt igencsak háttérbe szorult egészen a közelgő EU-csatlakozásig. Ekkor ismét előtérbe került, immáron komoly politikai támogatottsággal. 1996-ban a területfejlesztési törvény létrehozta a területfejlesztési tanácsokat és a NUTS 2-es tervezési-statisztikai régiókat, de a decentralizálás nem történt meg. Majd 1999-ben a regionális fejlesztési tanácsok is felálltak, „leértékelve és csökkentve ezzel a megyék közös érdekén és saját akaratán múló együttműködési formát, illetve figyelmen kívül hagyva azt a tényt is, hogy az érdemi kooperáció nehezen igazodhat egy mesterséges képződmény határaihoz”.²⁵⁵

²⁵⁵ Palkó 2011, 129. old.

Ennek ellenére a magyar regionális lépték „életképességét” politikai, gazdasági, kulturális megszerveződését továbbra is voltak, akik kétségbe vonták. Az így létrejövő régiók csupán csak statisztikai okokból, egymás mellé sorolt megyékből álltak, a szerves fejlődést teljesen nélkülözve. A szerves fejlődés hiánya pedig egyértelműen a hányatott történelmi folyamatokban, a stabil kormányzat hiányában, a megakadt polgári fejlődésben és így a gazdasági-társadalmi stabilitás, a demokratikus hatalmi szerkezet hiányában keresendő. Nélkülük pedig nem alakulhatott ki stabil közigazgatási politika és így regionális politika sem.

A magyar regionális politika jellegzetességei *Bóhm Antal* nyomán a következőkben összegezhetőek.²⁵⁶ A magyar regionális koncepciók sajátossága, hogy felülről építkeznek és nincsenek tekintettel a települési, kistérségi érdekekre. Ez a történelem során mindig megfelelt a centralizált hatalmi struktúrának, ahol a lokális érdekek perifériára kerültek vagy meg sem jelentek. Ezzel szemben a városok, főleg a nagyvárosok érdekei erősen érvényesültek. A koncepciókat mindig áthatották az aktuális ideológiák, politikai érdekek, nem pusztán szakmai szempontok. Szinte az összes elképzelés a vármegyék, majd később a megyék meggyengítésére és felszámolására irányult, miközben a települési szint növelését kihagyták. Jellemző volt még, hogy a koncepciók nagy része egy erősen központosított közigazgatásra épített, a decentralizáció fel sem merült. Így alulról nézve, a települések felől teljesen mindegy volt, hogy hány régiót vagy alrégiót képzeltek el, vagy milyen ideológiák mentén mozogtak ezek a koncepciók. De a települési érdekek mellett egyéb, például az ökológiai érdekek is teljesen háttérbe szorultak.

²⁵⁶ Bóhm 2003, 253. old.

Összességében elmondható, hogy bár különböző elképzelések mindig is voltak a magyar régiókról, de ezek megmaradtak koncepcióknak, nem álltak össze egységes politikákká. Mivel alapvetően mesterséges képződmények, így a hozzájuk kapcsolódó identitásról sem nagyon beszélhetünk. Mindezt több felmérés is alátámasztja, amelyekből kiderül, hogy a megyei önkormányzatokra szükség van és ennél nagyobb egységgel már nehéz az embereknek azonosulnia. Sőt az 1994 és 1998 között végzett felmérések alapján az is kijelenthető, hogy a megyék rovására erősödött a helyi, lokális szint. Ez főként a megyei önkormányzatok másodrendűvé válásával magyarázható. Mindez pedig azt igazolja, hogy az adott területhez köthető politikai mechanizmusok, világos lehatárolások, kompetenciák, eszközök hiányában a közösség nem tud érzelmi viszonyt kialakítani, nem alakul ki identitástudat. Az, hogy a lakosság továbbra is a megyével tud azonosulni több tényezővel is magyarázható. Ezek közül kiemelendő az, hogy megyei szinten az intézmények többsége jelen van. Mindehhez pedig hozzájárul a történelmi hagyományoknak a jelenléte, amely fontos identitásképző elemként jelentkezik a továbbiakban is, habár csökkenő mértékben. Azaz a megye iránti pozitív elköteleződés nem racionális, sokkal inkább érzelmi okokkal magyarázható. Vagyis a lakóhelyhez kapcsolódó pozitív viszonyt a posztmaterális dimenziók befolyásolják a leginkább. A vizsgálatok arra is rámutattak, hogy a megyei és a kistáji kötődés közel azonos, egyrészt mert nem különül el élesen az emberek fejében, másrészt pedig, hogy a kistáji azonosulás intenzitása a helyi kötődés mértékével csaknem megegyezik.²⁵⁷ Ezzel szemben a régiós identitás nagyon csekély, meg sem közelíti a nemzetit vagy a helyit és a megyeitől is jócskán elmarad.²⁵⁸

²⁵⁷ Palkó 2011, 138. old.

²⁵⁸ Palkó 2011, 139. old.

Palkó Katalin a hazai regionalizáció és ehhez kapcsolódóan az identitás kialakulásának a sikertelenségét több okra vezeti vissza.²⁵⁹ Egyrészt a magyar régiós kísérletek mindig a politikai csatározások színterévé váltak, másrészt a közigazgatás folyamatos átszervezése sem kedvezett a regionális identitás kialakulásának. „A – főként baloldali kormányokhoz kötődő – regionalizációs törekvések kudarcot vallottak, többnyire azért, mert a folyamat elindítói nem voltak tekintettel arra, hogy az új egységeknek a decentralizáció terepévé kell válnia.”²⁶⁰ A magyar régiók létrehozásának elhibázottsága abban keresendő, hogy a decentralizáció – vagyis az, hogy a területi politika része a lokális és regionális szint is, mind az alakításában, mind pedig a végrehajtásában – nem valósult meg. Ehelyett mindvégig erős kormányzati akarat dominált a régiók megalakításában, szerepének és feladatainak kijelölésében egyaránt. Ráadásul a mindenkor kormányzat saját klientúráját akarta a vezető szerepben látni. Vagyis a kudarc oka a nem kellően megalapozott, kimunkált és forrásokkal ellátott régió, ahol a feladat és hatáskör valódi középszintre helyezése is hiányzott. A sikertelenség további okai pedig a történelmi, kulturális gyökerekben keresendő: Magyarországon mindig is hiányzott ez a nyugat-európai identitásmin-tákkal körülírható tér. Az ilyen jellemzőkkel körülírható területi egység hazánkban az állam és a megye volt. Így a mindig is felülről irányított regionalizáció nem tette lehetővé a regionális identitás kialakulását. Ha van valami közösség-tudat az egyes régiókban, az többnyire a közös érdek a különböző pénzforrások minél sikeresebb lehívására. Vagyis a régiók a közös hagyományok, történelem, tradíciók, szimbólumok és földrajzi kapcsolódásokat sem tudja felmutatni, így

²⁵⁹ Palkó 2011, 167. old.

²⁶⁰ Palkó 2011, 167. old.

identitásuk sincs. Erre esetleg több évtized múlva lenne esély. Palkó Katalin a disszertációjában arra a fontos megállapításra jut, hogy a régiók létrehozásakor a szükség nagyobb úr volt, így az emocionális elemeket teljesen háttérbe szorították, a legfőbb motiváció pedig az uniós forrásokhoz való hozzáférés volt.²⁶¹ Ahhoz pedig, hogy egy régió sikeresen működhessen a „fejekben is gyökeret kell vernie”, nem elég kitalálni őket, rögzülniük is kell. A regionális identitás ki-munkálásához pedig nagyban hozzájárulhatnak a tömegtájékoztatás eszközei, ahol az azonosságtudatot nemcsak elültetni lehet, hanem erősíteni is. Mindeh-hez pedig az egyéb kulturális elemek (művészetek) további segítséget nyúj-thatnak, megerősíthetik vagy felépíthetik identitástudatot és rámutathatnak a közös gyökerekre, történelemre, tradíciókra. Ezeken kívül fontos elem az infra-strukturális és gazdasági háttér, hiszen a fejlődés kiemelkedő motiválója, amely befolyásolja az ott élők kötődését az adott területhez. Ha nem megfelelőek ezek az adottságok, az könnyedén elvándorláshoz vezethet, ami pedig az adott területhez kötődő identitás elvesztésével jár. Magyarországon a megyékhez kapcsolódóan ez az identitástudat sokkal erőteljesebben fellelhető még, ezért mondja Palkó Katalin is, hogy ennek a megszilárdítására és felerősítésére kelle-ne törekedni.²⁶² Ugyanakkor Magyarország vonatkozásában nem tekinthetünk el attól sem, hogy a régiókat olyan politikai-hatalmi döntések hozták létre, ahol sajnálatos módon az értékek helyett az érdekek domináltak. A mindenkori po-litikai vezetés megosztott maradt a régiók szükségességének a kérdésében, és az, hogy mely irányvonalat követték (régió-, megyepártiak, radikális átalakítók, vagy a lassabb átalakítás mellett elkötelezettek) mindig az aktuális érdek hatá-

²⁶¹ Palkó 2011, 168. old.

²⁶² Palkó 2011, 168. old.

rozta meg. Mindehhez pedig hozzá kell tenni, hogy mindezt a szakmai szem-pontok sem könnyítették meg, hiszen a tudományon belül sem sikerült közös álláspontot kialakítani és sokan még mindig nem számolnak az identitás fon-tosságával a kérdés tárgyalásakor. Palkó Katalin disszertációjának végső követ-keztetésével egyetérthetünk: amennyiben a NUTS 2 szintű régiókhoz kötődve vizsgáljuk a regionális identitást, kijelenthetjük, hogy az nem létezik. Viszont, ha más területi egységhez kötődően nézzük meg, azaz a megyékhez való kötődést vizsgáljuk és elfogadjuk a Régiók gyűlésének a definícióját, akkor beszélhetünk ehhez kötődő regionális identitásról.²⁶³

Kern Tamás és Koller Inez is arra jut a tanulmányában,²⁶⁴ hogy a magyar ré-giós identitás igencsak csekélynek mondható, hiszen politikai, gazdasági, köz-igazgatási, önkormányzati értelemben nem léteznek, nincs döntési jogkörük, se önálló forrásuk. Tulajdonképpen a területfejlesztés egy részére korlátozódik a tevékenységük, ráadásul még régiós szintű civil társadalommal sem rendelke-znek. Ahhoz, hogy erős legyen a régió identitása jól működő tömegkommuniká-cióra is szükség van. Azonban az e témában végzett empirikus kutatás nem iga-zolták vissza, hogy valóban átgondolt régióépítés folya a tömegtájékoztatási, ezen belül is elsősorban az írott sajtóban.²⁶⁵ A későbbi kutatás ennél optimis-tább hangvételtől tett tanúbizonyságot, köszönhetően elsősorban annak, hogy az Uniós csatlakozás környékén készült, valamint a fejlettebb régiót vizsgált. Kern Tamás és Koller Inez a saját, Dél-Dunántúlon végzett megyei identitásviz-gálata arra jutott, hogy a megyei napilapok nem adtak kellő tájékoztatást a ré-

²⁶³ Palkó 2011, 169–170. old.

²⁶⁴ Kern – Koller 2009, 180. old.

²⁶⁵ Kern – Koller 2009, 182. old.

giós ügyekről. Ráadásul az ebben a témában megszülető híradások többsége csupán az országos napilapoknak az utánközlése volt, vagy megmaradt megyei orientációjú hírnek. Az empirikus vizsgálat során az a hipotézis is megdőlt, hogy a napilapok az idő múlásával egyre inkább téma-specifikus régióépítési folyamatot fognak felvázolni. Így az is megállapítható, hogy a megyei napilapok a régióidentitás alakításában igencsak elenyésző szerepet játszanak. Ahogy a különböző regionális intézmények is csak nevükben hordozzák a régió kifejezést, sem társadalmi beágyazódottságuk, sem működésük okán nem nevezhetők regionális jellegűnek. Mindenesetre a regionális identitás kialakításához a tömegtájékoztatásnak is fontos szerepe lenne, de az empirikus tapasztalatok eddig ezt nem igazán támasztották alá. Megjegyzendő, hogy amíg a sajtó megyei kézben van, ez nem is igazán változhat.

Az kétségtelenül kijelenthető, hogy a megyei identitás sokkal erősebb, mint a régióhoz kapcsolódó. Azonban, ha a szakma támogatásával, a politikai akarat is megszületne, hogy a régiókat tényleges tartalommal, statisztikai egységeken túl a középszint meghatározó egységévé akarná tenni, akkor minden bizonnyal a felülről irányított mechanizmusokon túl, szem előtt kellene tartani az ott élők sajátos viszonyrendszerét is. Ahhoz, hogy sikeres régióalakításról beszélhessünk, nem tekinthetünk el az ott élők akaratától, a felülről irányított folyamatok mellett, nagy hangsúlyt kellene kapni az alulról építkezésnek. Mindehhez pedig szervesen hozzátartozik az identitás kérdése is. Az, hogy mindez a politikai döntéshozatal eredményeként születhet csak meg, egyértelmű. A klasszikus földrajzi alapon kialakuló régió a Trianoni döntés eredményeként soha nem valósulhatott meg az országban. Hiányzik az erős kulturális, etnikai összetevő is, amely magától, csupán a belső fejlődés eredményeként létrehozhatna régiókat. A gazdasági folyamatok sem olyan erősek, illetve csak egy-egy országrészre korlátozódnak, hogy a régiók kialakítását lehetővé tennék. Mégis a

regionális identitás kialakítása azért is nagyon fontos, mert ennek segítségével megállítható a kényszerű migráció, támogatja a helyi befektetéseket, aktivizálja a gazdaságot, a kultúrát, sőt erre hatékonyabban épülhetne fel az uniós támogatásokért folytatott versenyfutás.

7.8. LOKÁLIS BIZALOM

A globalizálódó világunkban talán fontosabb, mint valaha, hogy az emberek meg tudják határozni önmagukat. Ennek fényében a világban azt látjuk, hogy az emberek visszatérnek a helyi és csoport-szintű vagy kisebbségi hovatartozásukban gyökerező identitásukhoz. A megyei, regionális identitás (különösen ez utóbbi) a közelmúltig főképp az Európai Unió regionális politikájának és az integráció elmélyülésének következtében tágabb, illetve jelentősen más összefüggések között nyer jelentőséget.

Magyarországon a regionalizmusnak, mint azt az előző fejezetben láthatuk, nem voltak hagyományai. Tehát ennek kiépítése történeti, kulturális tradíciók és intézményi keretek híján meglehetősen nehéz feladatnak tűnik, amihez etnikai, vallási, kulturális különbségek tradíciókra épülő regionalizálódása is számos probléma forrása lehet.²⁶⁶ A lokális kötődés megnyilvánulási formáit számos nézőpontból elemezhetjük, mint például a települések, illetve a megyék, valamint a kistérségek, tájegységek, etnikai csoportkultúrák, társadalmi mozgások stb. szintjén.²⁶⁷

²⁶⁶ A. Gergely, 1996; 1998.

²⁶⁷ Jelen fejezetben a települési és megyei szintet vizsgálom.

Az önkormányzatok nem önmagukért léteznek a magyar állam rendszerében, tevékenységüknek a lakosság, azaz a helyi közösség érdekeit kell szolgálniuk. Ők állnak legközelebb az állampolgárokhoz a politikai intézmények közül, elméletileg nekik kell legjobban ismerniük és kezelniük a lakossági igényeket, problémákat. Éppen ezért lényeges szempont, hogy az állampolgárok hogyan látják, hogyan értékelik az önkormányzatok tevékenységét.

Az egyes politikai intézmények megítélését, a hozzájuk kapcsolódó bizalom mértékét a rendszerváltás óta vizsgálják a közvélemény-kutatók. A demokratikus átalakulás utáni első évtizedben politikai és társadalmi intézmények iránti általános bizalom változását két szabályszerűség határozta meg.

Az első ezek közül a bizalom mértékének a parlamenti ciklusokhoz kapcsolódása: az 1991-ben mért legmagasabb bizalmi index után az 1994-ben és az 1998-ban tapasztalt adatok a legmagasabbak. A választások, az új kormányzati ciklus kezdete általános optimizmussal tölti el az embereket, amely hatással van a politikai és állami intézmények megítélésére is. Ez a bizakodás azonban a kormányzati ciklusok felére rendre megfogyatkozik: az átlagos bizalom szintje 1990 és 2000 között 1992-ben, 1996-ban, majd 2000-ben zuhant a legmélyebbre.

A második alapvető folyamat ennek a hullámváltozásnak a mérséklődése volt: a választások okozta hullámhegyek és a kormányzati ciklusok félidejére eső hullámvölgyek mértéke ugyanis csökkent.

A 90-es években a legtöbb politikai és állami intézmény iránti bizalom együtt hullámváltozott az intézményrendszer iránti átlagos bizalom mértékével (31. ábra). A különböző kormányok megítélése az általános trendet követve változott az évek során alakzatilag, ám a kilengések mértéke esetükben jóval erőteljesebb volt. A kormány megítélése legtöbbször egyértelműen kedvezőtlen volt, a választási évek nagy felívelése is csak arra volt elég, hogy a kormányok bizalmi

indexe a semleges tartományba kerüljön. Ugyanez igaz a parlament megítélésére is: az adatokból az látszik, hogy a lakosság egy kategóriába sorolja a kormányzást és a törvényhozást, bizalmi indexük gyakorlatilag mindvégig azonos szinten mozgott. A politikai pártok még ennél a két intézménynél is népszerűlenebbek voltak.

Egyértelműen kedvező megítéléssel a köztársasági elnök rendelkezett, bár 1992-ben volt egy hullámvölgy az államfői intézmény megítélésében, de ez is csak csupán a semleges sávba húzta le a véleményeket. Ez a változás azonban csak átmenetinek bizonyult 1994-re már ismét az egyértelműen kedvező véleményeket jelentő sávba tartozott.

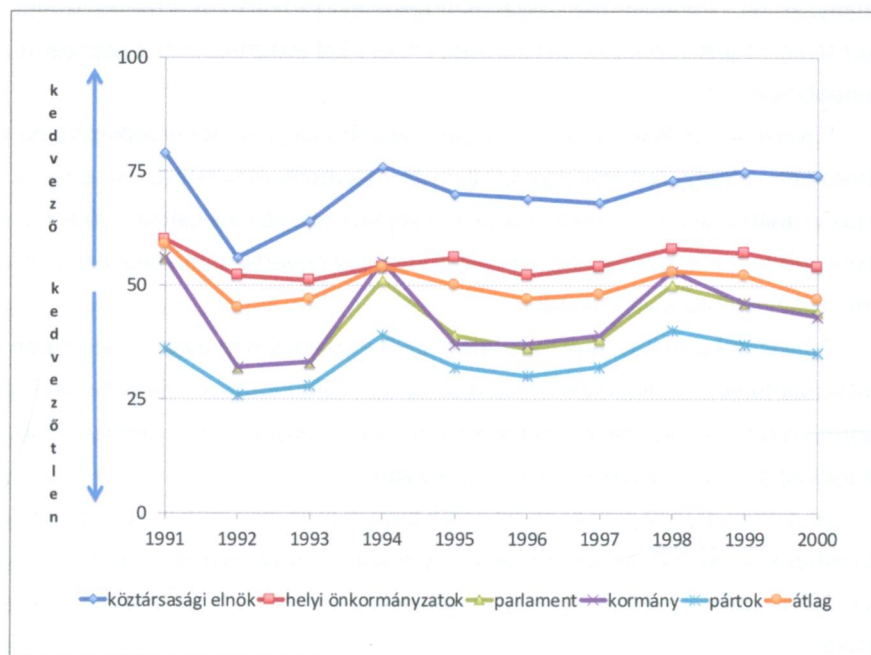
A helyi önkormányzatok megítélése a 90-es években majd' minden évben átlag feletti volt, a semleges sávba mozgott. A politikai szezonális hatásai, a kormányzati ciklusok elején illetve közepén ható tényezők nem befolyásolták mindvégig hozzávetőleg azonos mértékű volt.

Ha a magyarországi önkormányzatok bizalmi indexét a különböző intézményekhez viszonyítjuk, akkor 15 intézmény közül a magyarok az ötödik, a csehek a második, a lengyelek pedig a nyolcadik helyre sorolták a helyi önkormányzataikat.²⁶⁸

²⁶⁸ Hajnal 2001; Csizér 2000.

31. ábra: A politikai intézmények iránti bizalom változása 1991 és 2000 között
(éves átlagok 100 fokú skálán)

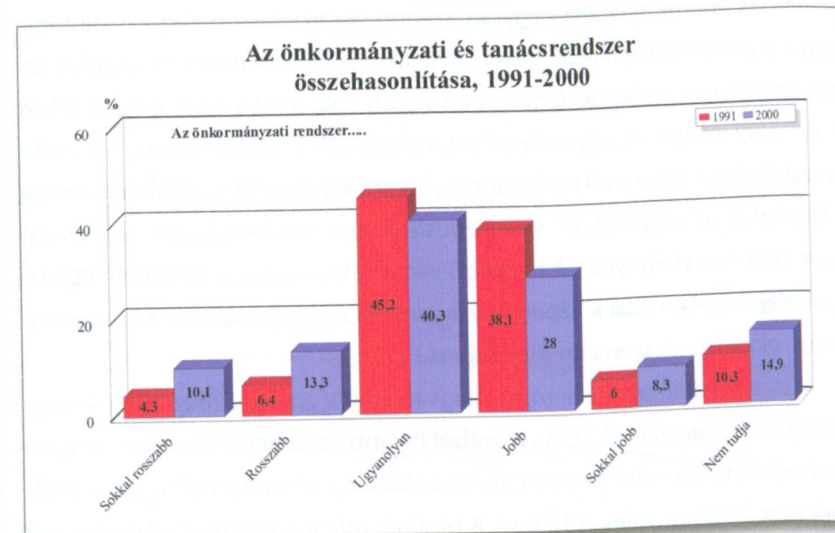
Forrás: Medián



Magyarországon az önkormányzatok tíz évét összegezni lehet úgy is, hogy ha az önkormányzatokat az előző, tanács rendszerrel vetjük össze (32. ábra). Bár az összevetés érvényességét óvatosan kell kezelnünk, hiszen nem tudjuk pontosan azt, hogy a válaszolók milyen értékek alapján ítélik meg a jelenlegi és a korábbi társadalmi rendszereket.²⁶⁹

²⁶⁹ Kákai 2013.

32. ábra:



Forrás: Medián 1991, JKI 2000

Az adatok azt mutatják, hogy közel 13%-kal emelkedett azok aránya, akik a jelenlegi rendszert rosszabbnak tartják, mint a korábbi. Ezzel párhuzamosan a jobb véleményű élők tábora az 1991-es értékekhez képest közel 10%-kal csökkent, így az adatokból a korábbi tanácsrendszer relatív felértékelődése olvasható ki. Azonban a nem válaszolók, vagy bizonytalanok emelkedő aránya azt is jelzi, hogy az eltelt idő hatással van a megkérdezettek elbizonytalanodására.²⁷⁰

²⁷⁰ Marely – Kabai – Dénes 2001, 348–399. old.

Az 1991-es adatok településnagyság szerinti összevetése pedig azt mutatja, hogy a kistelepüléseken (különösen 2000 lakos alatt) az önkormányzatokat átlagosan jobbnak értékelték (egy ötfokú skálán 3,8), mint a nagytelepüléseken (3,3),²⁷¹ ahol inkább az „ugyanolyan” választípus volt a meghatározó.²⁷² A 2000-es adatok viszont már arról tanúskodnak, hogy a kistelepülésen élők véleménye is közeledett az „ugyanolyan” választípushoz, ami mindenképpen csökkenést jelent 1991-hez viszonyítva. A nagyobb városok közül csak a 20 000-50 000 lakosú településeken élők körében növekedett az önkormányzatok támogatottsága az előző (tanács) rendszerhez képest.²⁷³

Az ezredforduló után jelentősen megváltoztak a politikai intézmények megítélésének tendenciái (33. ábra). Igazából inkább azt lehetne mondani, hogy a rendszerváltás óta soha nem volt annyira alacsony szinten a politikai intézmények iránti bizalom, mint 2012-ben. A bizalom átlagos szintje egy közepesnek mondható szinten stabilizálódott, választási ciklusokhoz köthető emelkedések, illetve a ciklus közepi csökkenések egyre kisebbek lettek, majd eltűntek. Ezzel együtt 2006 után az intézmények átlagos megítélése a kedvezőtlen tartományba süllyedt.

A kormány és a parlament megítélése is számottevően romlott 2000 után, a törést mindegyik esetében a 2009-es év jelentette. A pártok megítélése viszont valamelyest emelkedett ekkor, bár még így is egyértelműen rossz volt.

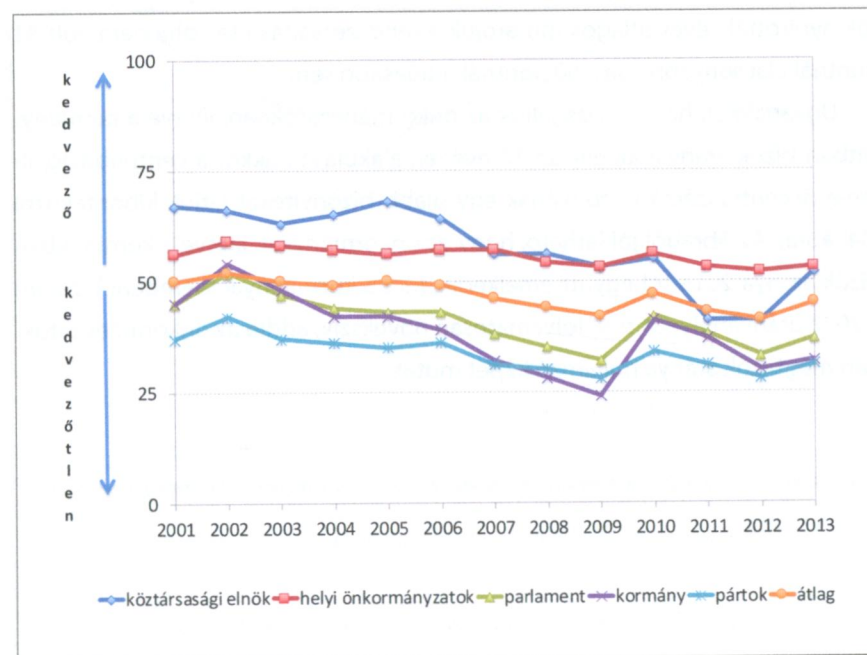
²⁷¹ A legalacsonyabb értéket (3,2) a főváros lakosai adták.

²⁷² Hajnal 2001, 124–127. old.

²⁷³ Soós 2002, 95–96. old.

33. ábra: A politikai intézmények iránti bizalom változása 2000 és 2013 között
(éves átlagok 100 fokú skálán)

Forrás: Medián

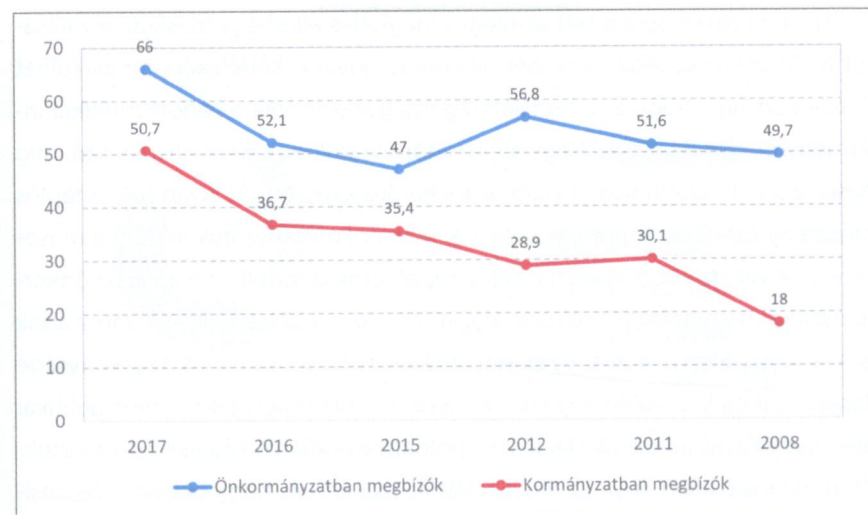


A köztársasági elnök megítélése az évtized elején pozitív tartományban mozgott, majd 2010 után számottevő romlás következett be, végül 2012-től ismét nőtt, mindezzel együtt is a semleges tartományba tartozott. Az önkormányzatok megítélésében semmilyen számottevő változás nem állt be az ezredforduló után sem, az folyamatosan az 50 pont körüli, semleges megítélési sávban mozgott. 2012-ben a legfőbb közjogi szervek közül az önkormányzatokban (52) és az alkotmánybíróságokban (51) hittek még leginkább az emberek, míg 2011-

ben fordított volt a sorrend: akkor az AB (54) vezetett, s a második helyen holtversenyben a rendőrség és az önkormányzatok álltak (53-53). Összességében a legegyszerűsebb teljesítményt az utóbbi két évtizedben a helyi önkormányzatok nyújtották: éves átlagos mutatójuk a rendszerváltás óta soha nem volt 51 pontnál alacsonyabb, igaz, 60 pontnál magasabb sem.

Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk az önkormányzatokban, illetve a kormányzatban bízók arányának elmúlt 10 évének alakulását, akkor a centralizáció, illetve decentralizáció viszonyának egy újabb bizonyítékát látjuk kibontakozni (34. ábra). Az ábrából jól látható, hogy az önkormányzat, illetve a kormányban bízók aránya 2015-től együtt emelkedik. Míg a kormánnyal szembeni bizalom a 2008 utáni „mélypontról” folyamatosan növekszik, addig az önkormányzatokban megbízók aránya hullámzó képet mutat.

34. ábra: A helyi önkormányzatban és a kormányzatban megbízók arányának változása Magyarországon 2008 és 2017 között (%)



Forrás: Eurobarometer (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>)²⁷⁴

2008 és 2012 között egy emelkedő trend után, egy közel 10 százalékos visszaesés látható, ami talán összefüggésbe hozható az önkormányzatok szerepkörének és feladatainak jelentős átalakításával, illetve csökkenésével. Majd 2015-től egy közel 20 százalékos növekedést mutatkozik, aminek az okára csak következtethetünk. Ha az általunk készített felmérés adatait újra szemügyre vesszük, akkor talán a lakosság körében újra felértékelődő önkormányzatiság fontosságára következtethetünk, ami mögött az húzódhat meg – amit az adatok is alá-

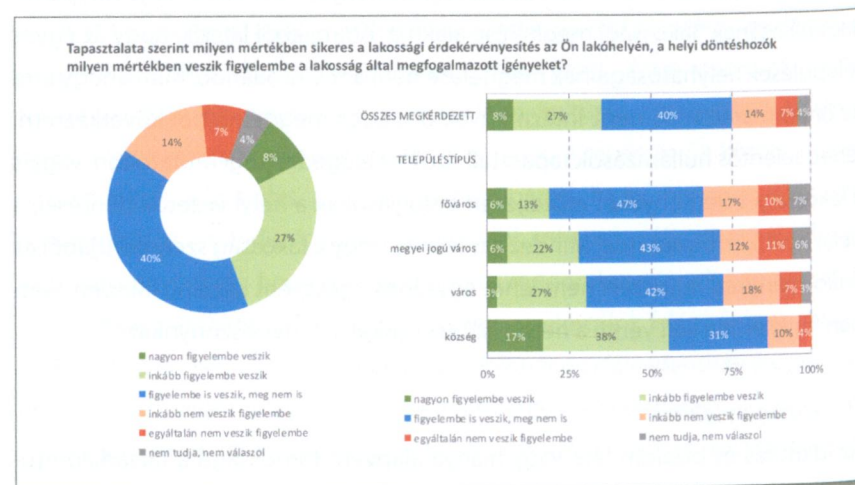
²⁷⁴ Idézi: Pálné 2019.

támasztani látszanak –, hogy számos területen az állami szerepkör növekedése nem találkozott a lakosság várakozásaival.

Az országosan összesített semleges megítélés elfed egy másfajta a valóságot is. Az összességében közepes vélemény ugyanis kétféleképpen alakulhat ki: egyrészt úgy, hogy a teljes lakosság így gondolkodik az adott politikai intézményről, másrészt úgy, hogy a választópolgárok egy része elismerően, míg másik része elmarasztalóan nyilatkozik e kérdés kapcsán. Az olyan sokszereplős intézmény esetében, mint amilyenek a helyi önkormányzatok inkább a második eset a valószínűbb. Hiszen a választópolgárok gondolkodásában az önkormányzatok nem, mint az önkormányzati rendszer egésze élnek. A válaszadók csak a saját, illetve a környező települések helyhatóságainak tevékenysége alapján alakítják ki véleményüket. Amikor az önkormányzatról, mint politikai intézményről nyilatkoznak akkor saját polgármesterükről, képviselő-testületükről mondanak véleményt. Ez lehet tehát az oka annak, hogy országos összesítésben az önkormányzatok bizalmi indexe folyamatosan a semleges, középső tartományban mozgott.²⁷⁵

²⁷⁵ Kákai 2013.

35. ábra: Tapasztalata szerint milyen mértékben sikeres a lakossági érdekérvényesítés az Ön lakóhelyén, a helyi döntéshozók milyen mértékben veszik figyelembe a lakosság által megfogalmazott igényeket?



Mindezt jól mutatja az általunk készített kutatás is. Összességében a válaszolók egyharmada érezte úgy, hogy az önkormányzati döntéshozatalnál figyelembe veszik a helyi lakosság véleményét (35. ábra). A válaszok erős korrelációt mutatnak a megkérdezett településtípusával. Hiszen ahogy haladunk felfelé a település nagysága szerint, úgy növekszik azok aránya, akik szerint a helyi önkormányzat egyre kevésbé veszi figyelembe a lakosság igényeit. Míg a községekben a megkérdezettek több mint fele úgy érzékeli, hogy van beleszólása a helyi döntésekbe, addig a megyeszékhelyeken csak egyharmadnyian, a fővárosban pedig kevesebb mint 20 százaléknian nyilatkoztak így. Az adatok megerősítik a korábbi kutatási adatokból levont következtetéseket,²⁷⁶ mely szerint a demo-

²⁷⁶ Kákai 2004.

gráfiai változók helyett vagy mellett a településtípusok közti különbséget nagy valószínűséggel az adott települések eseményei, a helyi közügyek, „átpolitizált-ságának” mértéke, a helyi politikusok teljesítménye, valamint a helyi elit „politikacsinálásának” lakossági megítélése alakítja. Adataiból látszik, hogy az egyes települések helyhatóságainak megítélése nem annyira állandó, mint ahogy arra az önkormányzatok, mint intézmények országos megítéléséből következtetni lehet. Jelentős hullámzások tapasztalhatók az elégedettségi mutatóban, vagyis a lakossági véleményeket erőteljesen befolyásolják a helyi vezetők döntései, a helyi politikai folyamatok. Mindez azt jelenti, hogy a lakosság szempontjából az önkormányzati rendszert nem lehet egységes egészként kezelni, minden esetben figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat, a helyi viszonyokat.²⁷⁷

Összegző gondolatok

Az identitás és bizalom léte vagy hiánya alapvető fontosságú a társadalomtudomány számára. Hiszen hiánya súlyos konfliktusokhoz vezethet egy-egy államon vagy területi egységen belül. „A politikai rendszerek előtt álló egyik legfontosabb kihívás világszerte a közös identitás és a közösségi érzés kialakítása polgáraik körében. E közös identitás hiánya súlyos politikai következményekkel járhat.”²⁷⁸ Erre a közelmúltból is súlyos példákat hozhatunk, elég csak Jugoszláviára, Ruandára vagy a Közel-Keletre gondolni. Azaz a közösségépítés elengedhetetlenül fontos az államok számára, amelynek alapja az identifikáció, azaz az ország területével kapcsolódási, azonosulási pontokat kell találni. Az, hogy ez vallási, etnikai, nemzeti vagy más aspektusokból vagy ezek kombinációjából áll,

²⁷⁷ Kákai 2013.

²⁷⁸ Almond et al. 2006, 35. old.

államonként változó, mint ahogy az is, hogy a kisebb csoportok ebből a nemzeti szintből mit tartanak fontosnak, mivel tudnak azonosulni, mit utasítanak el és mivel egészítik ki.

Manuel Castells idézi a könyvében Calhoun, aki remekül összefoglalja az identitás lényegét és fontosságának mibenlétét. „Nem ismerünk névtelen embereket. Nincsenek olyan nyelvek vagy kultúrák, amelyekben ne lenne valamilyen megkülönböztetés az én és a másik, a mi és az ők között. [...] Az önmagunkról való tudás, ami – függetlenül attól, hogy mennyire éljük meg felfedezésként – mindig fokozatosan épül fel, sohasem választható el teljesen attól az igényüinktől, hogy mások bizonyos módon ismerjenek bennünket.”²⁷⁹ Az identitás meghatározó az emberi létben, az életcélok felépítésének a folyamata. Adott egyénnek vagy kollektív szereplőnek sokféle identitásrétege lehet, ennek pedig egyik fontos szegmense a területhez való tartozás.

Ha arra keressük a választ, hogy miért is fontos a helyi és területi identitás kialakulása, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy ez az, ami egy települést vagy egy térséget összetart, megerősít. Azaz a társadalmi, gazdasági és politikai működését sikeressé teszi, ha az ott élők sorközösséget éreznek egymással, intézményeivel és átfogóan magával a területtel. A területhez való kötődés és azonosulás a Közép-Kelet európai térségben még komplexebb fogalomként jelentkezik. Ebben a térségben a viharos történelmi körülmények hatására nem alakulhatott ki vagy sokszorosan terhelté vált egy-egy régió identitása. A határok folyamatos változása nem tette lehetővé, hogy a régiók szervesen fejlődjenek és, hogy az ott élők azonosság tudata kialakuljon, megerősödjön. Jól példázza ezt a magyar helyzet: a regionális identitás helyett sokkal erősebb a kisebb területi egységek-

²⁷⁹ Castells 2006, 28. old.

hez kötődő identitás. Létük mégis fontos. A régiók sajátosságaiban visszatükröződik az, hogy milyen a múlttal a kapcsolata, mennyire prosperáló a jelene, mennyi az új, innovatív ötlet, vannak-e érdekcsoportok és ezek mennyire tudják érvényesíteni elképzeléseiket, illetve, hogy a társadalmon belül mely csoportok dominánsak a többivel szemben. Mindez nagyban befolyásolja egy-egy régió sikerességét.

8. AZ ÖNKORMÁNYZATOK, A GAZDASÁGI SZEREPLŐK ÉS A LAKOSSÁG KÖZÖTTI KAPCSOLAT FEJLESZTÉSÉT, A DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉSBE VALÓ NAGYOBB BEVONÁST BIZTOSÍTÓ ESZKÖZÖK

A fenti döntően elméleti összefoglaló fejezet után egy fejlesztési folyamatot és lehetséges szereplőit szeretném bemutatni abból a célból, hogy láthatóvá tegyem a területi/települési identitásépítés magyarországi gyakorlatát és problémáit.

8.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A HELYI VÁLLALATOK LEHETSÉGES EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZINTJEI, TERÜLETEI

Napjainkban az egyes települések környezeti, társadalmi és gazdasági adottságainak fejlesztése érdekében jellemzően három vertikális szinten figyelhetők meg a települési önkormányzatok és a helyi vállalatok együttműködése. Noha az országos, térségi és helyi szinteken számos horizontális modellben, döntéshozatali folyamatban vagy stratégiai program megvalósításában azonosíthatunk a települési önkormányzatok és a helyi vállalatok között kapcsolatot, ám e szereplők kizárólagos együttműködésére, vagyis direkt kapcsolat létesítésére leginkább a helyi szint, vagyis a települési szintér szolgál terepül. Mielőtt a helyi

szinten, vagyis az együttműködések tipikus terepén kialakított horizontális modellek bemutatásra kerülnek, célszerű mindhárom szinten a helyi projektosztály és a gazdasági aktorok eltérő típusait felvillantani annak érdekében, hogy érzékeltethetővé váljanak a kontrasztok az együttműködés vertikális szintjei és horizontális modelljei között.

Az együttműködési modellek elemzésénél használt helyi projektosztály terminusa alatt a projektek tervezésében és megvalósításában kompetens tudástőkével rendelkező szakértők összefoglaló csoportját, vagyis egyrészt a településvezetést, azaz a döntéshozók csoportját, másrészt a helyi értelmiség, a projekttevékenység szakszerűségét biztosító szakértők, menedzserek (szakértői tervezői kör) összefoglaló megnevezése értendő.²⁸⁰ Ugyanakkor az ide vonatkozó, vagyis a projektelés hatásaival foglalkozó szakirodalom²⁸¹ a projektosztályt nem egységesen értelmezett gyűjtőkategóriaként, hanem az értelmiség és a szakértői csoportok melletti különálló réteggé különbözteti meg a tőkeekészletei alapján a klasszikus értelemben vett gazdasági és politikai osztályoktól. Jelen elemzés szerzőjének véleménye szerint azonban a projektosztály mint a tudástőke birtokosainak összegző kategóriája célravezetőbb kifejezés, hiszen az együttműködés különböző szinterein aligha lehet markánsan elkülöníteni az egyes csoportok tevékenységét egymástól a különböző komplex projektek, együttműködések megvalósításában. Továbbá az egyes csoporttípusok között jelentős átfedés is tapasztalható. Eszerint a szakértők és értelmiségiek is a szorosan értelmezett projektosztály részesei lehetnek, ahogy egy település irányítását is végezhetik ugyanúgy korábban vállalatvezető politikusok (tehát

²⁸⁰ Füzér 2013.

²⁸¹ Kovács 2007 és 2008; Kristóf 2005 és 2007; Kucserova 2006 és 2009 alapján Füzér 2013 és 2017.

gazdasági, politikai és társadalmi tőkével egyaránt rendelkezők), ahogy a legjelentősebb vállalatok irányítását is elláthatják a politikából, avagy értelmiségi státuszokból érkezők. Ahol azonban markánsan elkülöníthető egy-egy csoport szerepvállalása, abban az esetben nem a projektosztály terminussal, hanem annak rétegtagságára is kitérnék a fejezet során.

8.2. MAKROSZINTŰ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

A makroszintű együttműködések két markáns csoportja különböztethető meg, amelyek a helyi önkormányzatok és gazdasági szereplők együttműködésével valósulhatnak meg, ezek elsősorban a központi kormányzat által konstruált ágazati szintű stratégiai programok, valamint a jelentős innováción alapuló, a helyi társadalmi-gazdasági szövet reorganizációjára irányuló, kiterjedt benchmarkon nyugvó, jellemzően határokon átvélő nemzetközi projektek.

8.3. ORSZÁGOS KITERJEDÉSŰ, ÁTFOGÓ ÁGAZATI FEJLESZTÉSEK

A települések közigazgatási határain és a közigazgatási demarkációs vonalakon átvélő, következképpen a települési szint döntési hatáskörein túllépő országos fejlesztési programok (például a Modern Városok Program, a Magyar Falvak Program, vagy egy-egy alrendszer, ágazat fejlesztése, úgymint a közösségi közlekedés fejlesztése az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program által) jellemzően top-down filozófiát követnek, azaz felülről vezérelve egy országos program keretein belül mennek végbe, s ennek szándékolt hozadékként eredményezik adott település fejlesztését. Vagyis az adott helyi fejlesztés egy

központi, ágazati stratégiai program részeként kerül megtervezésre, megvalósításra nem pedig a települési tervezési-végrehajtási fókusz eredményeként. Ebből kifolyólag a fejlesztéshez szükséges erőforrások allokációja is központi redisztribúció mentén zajlik, vagyis a tervezés és az elosztás mechanizmusa nem elsődlegesen a helyi igények, hanem a nagyobb területi egységek, ágazati sajátosságok figyelembevétele mentén, az ágazati szereplők érdekérvényesítésével zajlik. Az adott program tervezésekor a központi kormányzattal való tárgyalásos mechanizmusokban az egyes ágazati szereplők, szakmai szervezetek részvétele kiemelkedő jelentőségű (például a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége a Magyar Falvak Program²⁸² tervezésekor), bár a települési önkormányzattal való tárgyalásos folyamat sem ritka. Példának okáért a közösségi közlekedés fejlesztésekor a települési tulajdonnal érintett projektekben az országos, vagy térségi léptékű tervezés mellett a helyi szereplők, vagyis a lakosság, a település és a gazdasági társaságok által egyaránt tulajdonolt elemeknek, illetve az ezeken megvalósított kapcsolódó fejlesztéseknek, vagy akár az egyes tulajdonelemek átengedésének, vagyis a kisajátítás folyamatának is jelentős szerep hárulhat a helyi szereplőkkel folytatandó tárgyalásos folyamatokra.

A felülről vezérelt fejlesztési programokban azonban a helyi projektosztály feladata legfőképp a központilag tervezett stratégiával és forrásokkal való szinergiák feltárásában ragadható meg. A közlekedésfejlesztés példájánál maradva ez praktikus azt jelenti, hogy a település közösségi közlekedésfejlesztési projekt-

²⁸² A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) javaslatai a Magyar Falvak Program kialakításához. <https://hirlevel.egov.hu/2018/09/30/a-telepulesi-onkormanyzatok-orszag-os-szovetsege-toosz-javaslatai-a-magyar-falvak-program-kialakitashoz/> (utolsó letöltés: 2018. október 13.)

jeinek országos projektekkel való összehangolása, a kapcsolódási pontok feltárása a helyi szint tevőleges szerepe, amelynek folyamánként a saját hatáskörben megvalósított fejlesztések eredményessége maximalizálható. Így például egy országos vasúti fejlesztéshez a helyi szint akkor képes sikerrel kapcsolódni, ha a helyi projektosztály (szakértők, döntéshozók) képesek feltárni az intermodalitás (többféle közlekedési mód kombinálása) lehetőségeit, amelyet a központi projektelemekhez kapcsolódva saját forrásokból, vagy állami támogatással a központilag megvalósításra kerülő projektelemekkel komplex programként valósíthatnak meg. Így például a vasutat az állam, vagy az állami szereplők fejlesztik (például MÁV), míg a vasúthoz kapcsolódó buszpályaudvar a település valósítja meg közösségi forrásokból (a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból).

A központi fejlesztésekben a helyi projektosztály és főleg a szakértők a tervezésben vesznek részt, a helyi döntéshozatal (polgármester, alpolgármester, jegyző, helyi frakció) a teljes döntéshozatali folyamatban, míg a helyi gazdasági szereplők főként a kivitelezés során (általában egyes részfeladatok elvégzésében jellemzően alvállalkozóként) kerülhetnek bevonásra. Ugyanakkor e szereplők, vagyis a helyi projektosztály és a gazdasági szereplők együttműködése mind a tervezési folyamatokban, mind a kivitelezés során inkább véletlenszerűnek, esetlegesnek mondható mintsem tudatos, szoros együttműködésnek. Ugyanis a folyamatok tervezésében és koordinációjában, a partnerek bevonásában, az erőforrások allokációjában a redisztributív mechanizmusokat irányító központi szereplők dominanciája érvényesül.

Füzér Katalin a projektek sokaságával megvalósított városfejlesztés jelen-ségére²⁸³ a projekttesztet redisztribúció terminusát használja, s ezt a fogalmat

²⁸³ Vö. Pécs2010 Kulturális Főváros projekt.

elsősorban a Modern Városok Program (MVP) bemutatásával szemlélteti (Füzér 2017, 8). Ugyanakkor a Füzér által használt analógiában viszonylag kevés szerep jut a helyi elitnek a tervezésben. Ezzel szemben a szerző véleménye szerint a Modern Városok Program²⁸⁴ a központi kormányzat és a helyi kormányzatok közötti iteratív együttműködési folyamat eredményeként jellemezhető. Vagyis egy-egy térség integrált területi programjai (ITP) közé nem kerülhettek be olyan programelemek, amelyeket egy-egy város projektlistájának tervezésekor ne egyeztettek volna az adott térség gazdasági-politikai szereplői, tervezési szakértői. Ennélfogva a projektlisták azon része, amelyek szerepet játszottak az adott település gazdaságfejlesztési célkitűzései között, ám a Területi- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) keretei között forráshiányra hivatkozva kimaradtak, szinte automatikusan bekerültek egy-egy megyei jogú város Modern Városok Programban megvalósítani kívánt programelemei közé.

²⁸⁴ A Modern Városok Program a Kormányzat és a 23 megyei jogú város között 3 ütemben létrejött 23 megállapodást tartalmaz. Az első ütemben 16 város, a második ütemben 6 város, végül 4 város állapodott meg összességében 260 projektjéről a kormányzattal, amely összesen 3400 milliárd forintnyi fejlesztést konkretizál. A fejlesztések célterületei az útfejlesztések, a turisztikai és kulturális fejlesztések, az oktatási és egészségügyi fejlesztések, a sportberuházások stb. A Modern Városok Program számszerű adatait lásd bővebben: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/hu/Documents/public-sector/hu-corporate-kozosen-epített-jovo-modern-varosok.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 17.)

8.4. JELENTŐS INNOVÁCIÓN, BENCHMARKON ALAPULÓ TRANSZNACIONÁLIS PROJEKTEK

A helyi társadalom szövetének helyreállítására, fejlesztésére irányuló reorganizációs projektek (városfejlesztési programok stb.) főként jelentős nemzetközi partnerségen, a partnerek tapasztalatcseréin alapulva eredményezhetnek megoldást az adott települések, településrészek hasonló társadalmi, gazdasági és szociokulturális problémáira. E szélesebb transznacionális együttműködések keretében benchmark tevékenységek valósíthatók meg, amelyek mindazon lakossági, helyi projektosztály és gazdasági szereplők által megvalósított elemzések és tervezések köre, amelyek lehetővé teszik a települések problémáinak összehasonlítását, a megvalósításukhoz szükséges művelet sor modellezését, illetve a gyakorlat során átültethetővé válnak a jó gyakorlatok. E folyamatban a helyi politikai aktorok, szakértők, illetve a helyi gazdasági élet meghatározó szereplői akár közvetett módon együttműködhetnek. Ennek eredményeként közös célkitűzéseként meghatározásra kerülhetnek például olyan helyi kormányzási formák a működő mechanizmusok megreformálásával, amelyek segítségével elérhető, hogy a városi kormányzás meghatározó szereplői közvetlenebb együttműködést alakítsanak ki a fenntartható helyi gazdaságfejlesztés érdekében a helyi önkormányzat vezetésével vezetett projektek által determinált célok mentén (ilyen például az Urbact program²⁸⁵).

²⁸⁵ Az Urbact programról, a magyarországi projektjeiről és az ezek esetében beazonosított jó gyakorlatokról lásd bővebben: <http://urbact.eu/urbact-magyarorszag> (utolsó letöltés: 2018. október 17.)

8.5. MEZOSZINTÚ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

A helyi gazdasági szereplők (főként a nagyfoglalkoztatók és a jelentős árbevétellel rendelkező vállalatok), az államigazgatás területileg illetékes aktorai (például a kormányhivatalok foglalkoztatási főosztálya), az oktatási szereplők (egyetemek, képzési centrumok) és a helyi projektosztály komplex térségi (felzárkóztatási) programok megvalósításában is közreműködhetnek. Ezen többoldalú együttműködések célterülete²⁸⁶ elsősorban a helyi és megyei munkaerőpiac számára elsődlegesen fontos humán erőforrás minőségi és mennyiségi jellemzőinek átalakítása, amelynek érdekében például foglalkoztatási paktum típusú együttműködések valósíthatók meg a regionális fejlesztési források (TOP) felhasználásával.

A megyei szintű együttműködések, illetve a megyei jogú városok (és azok vonzáskörzete) által megvalósított foglalkoztatási paktumok célja a települési-térségi adottságok feltárását követően a gazdasági szereplők céljainak összehangolása a rendelkezésre álló munkaerővel a paktum szereplői által kialakított stratégia mentén, főként a munkaerőpiac bővítésére fókuszáltnak. E célok elérésében adott település, vagy térség gazdasági szereplői (nagyfoglalkoztatók, illetve az ágazati szereplőket tömörítő kamarák), oktatási intézményei (főként felsőfokú oktatási intézmények és szakképzési centrumok), a településvezetők, a helyi és térségi projektosztály (előbbi esetében a települési önkormányzat településfejlesztési egységei, településfejlesztési vállalatai, a megyei önkor-

²⁸⁶ A helyi és megyei foglalkoztatási együttműködések (paktumok) céljairól lásd bővebben: https://nfsz.munka.hu/Lapok/programok/top/dokumentumok_top/content/praktikum_kisokos_18_1.pdf (utolsó letöltés: 2018.10.13.)

mányzati hivatalok területfejlesztési kabinetjei), valamint a területi államigazgatás (kormányhivatalok foglalkoztatási főosztálya) a meghatározó szereplők. A mezosztint a szereplők szempontjából árnyaltabb képet mutat a projektosztály rétegzettségéről, hiszen (a fenti felsorolás szerint) bővebb az a szakértői kör, amely részt vesz a projektek végrehajtásában, ezáltal az egyes rétegek közötti átfedés is nagyobb. Példának okáért a megyei fejlesztési kabinetek vezetői nemcsak tudástőkével, hanem politikai tőkével és társadalmi tőkével is rendelkeznek, a területi államigazgatás szakértőiről is megállapítható ugyanez.

8.6. TÉRSÉGI FELZÁRKÓZTATÁSI PROGRAMOK

A társadalmi-gazdasági szempontból periférián lévő térségek, települések gyakran kiemelt fejlesztések célterületei. Így például a korábbi ipari területek rozsdaovezetei, vagy éppen a gazdasági potenciállal bíró, ám jelenleg alulhasznosított övezetek szintén a top-down szemléletű fejlesztések célterületei kiemelt térségi és megyei gazdasági övezetként nevesítve. Az ide irányuló, illetve itt működő gazdasági befektetések ösztönzése adókedvezmények biztosításával érhető el. Például a központi kormányzat által szabad vállalkozási zónaként²⁸⁷ kijelölt 1202 településen működő vállalkozások 2020. december 31-ig beruházásaik és bővülő foglalkoztatási létszámuk után fejlesztési, szakképzési hozzájárulási és szociális hozzájárulási kedvezményben részesülnek.

²⁸⁷ A 15/2018. (II. 13.) Korm. rendelet nevesíti a szabad vállalkozási zónának településeit. Lásd bővebben: Magyar Közlöny 2018/18. szám (2018. február 13.) <http://www.kozlonyok.hu/nkon-line/MKPDF/hiteles/MK18018.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 15.)

A szabad vállalkozási zónákhoz hasonló intézményesített különleges központi támogatási rendszer a kedvezményezett járások intézménye. A kedvezményezett járások körébe azon járások²⁸⁸ kerültek besorolásra, amelyek komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga. A komplex mutató kiszámítása a különböző térségek társadalmi-gazdasági és infrastruktúrális fejlettségének összehasonlítását lehetővé tevő indexálással történik, amelynek módszertana figyelembe veszi az adott térség társadalmi-demográfiai mutatóit, a lakás és életkörülmények mutatóit, a helyi gazdaság és munkaerőpiac mutatóit (így például az iskolai végzettséget, a munkanélküliségi adatokat, a működő vállalkozások különféle típusok szerinti megoszlását és számosságát, az önkormányzatok helyi adóbevételeiből származó jövedelmét), valamint az infrastruktúrális és környezeti mutatókat is. Amennyiben egy járás komplex mutatója kisebb, mint a kormányrendeletben meghatározott érték (vagyis 46,79), úgy az adott járás kedvezményezett járásnak számít. A kedvezményezett járások típusán belül további distinkciók kerültek meghatározásra. Eszerint (a) fejlesztendő járás a kedvezményezett járásokon belül azon legalacsonyabb mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 15%-a él; (b) komplex programmal fejlesztendő járás²⁸⁹ esetében ugyanez a mutató 10%-ban lett meghatározva.

²⁸⁸ A kedvezményezett járások listáját, a célterületek megállapításánál alkalmazott mutatócsoportok részletes ismertetését, valamint a komplex mutató számításának módszertanát a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet tartalmazza. Lásd bővebben: Magyar Közlöny, 2015/56. szám (2015. április 23.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15056.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

²⁸⁹ A komplex programmal fejlesztendő járások lehatárolási kereteiről, területi elhelyezkedéséről és jellemzőiről lásd bővebben a KSH (2016) összefoglalóját: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kompjar14.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

A kedvezményezett járási besorolás a területfejlesztés terén kiemelt jelentőséggel bír, ugyanis a legkevesbé fejlett térségek főként hazai forrásból történő finanszírozása differenciált számítási mód alapján történik. A kedvezményezett járások területén megvalósított beruházások pedig többletpont-számítást vonnak maguk után mind a hazai, mind az Európai Unió által biztosított közösségi forrásokból való támogatások esetében.

8.7. KOMPLEX TÉRSÉGFEJLESZTÉSI NEMZETI PROGRAMOK

A kiemelkedő gazdasági potenciállal bíró térségek szintén mezoszintű gazdasági együttműködések célterületei, amelyek megvalósításában a központi kormányzat az adott térség települési, illetve megyei önkormányzataival és a gazdasági szereplőivel is együttműködhet (ilyenek például a Balaton Kiemelt Térség Integrált Területi Program, az Ős-Dráva Program, a Tokaj Hegyalja Nemzeti Program, a Muravidék Gazdaságfejlesztési Program). A kiemelt fejlesztési programok a helyi adottságokra alapozott fejlesztési stratégia mentén, integrált területi alapú fejlesztésekként kerülnek megvalósításra elsősorban uniós források felhasználásával, amelyeket hazai költségvetési források is kiegészíthetnek. A redisztribúciós folyamatokban a központi kormányzati struktúrába ágyazott, a fejlesztési célterületen működő koordinációs szervezet kulcsszerepet játszik (úgy mint a Balaton Fejlesztési Tanács, az Ős-Dráva Programiroda, a Tokaji Borvidék Fejlesztési Tanács vagy a Muravidék Gazdaságfejlesztési Központ), amely egyrészt közvetíti a helyi, térségi gazdasági-politikai szereplők és szakértők valamint a központi kormányzat között, és alapvetően a forrásallokációban, koordináció folyamataiban is domináns szerepet játszik a projektessített redisztribúció folyamataiban.

A térségi felzárkóztatási programok, valamint a komplex térségfejlesztési nemzeti programok közös ismértve, hogy a helyi, térségi projektosztály (településvezetők, szakértők) mind a tervezés, mind az előkészítés fázisaiban különféle eszközökkel (kiemelt projektként kormányhatározatban való nevesítés, illetve a fejlesztési célterületnek dedikált pályázati lehetőségek, helyi és térségi pályázatok többletpontokkal való támogatása, magasabb támogatásintenzitás) előnyben részesítik az adott területfejlesztési program fejlesztési céljaihoz kapcsolódó helyi és térségi gazdasági szereplőket. Ám a mezoszintű együttműködések e típusai esetében a szinergiák inkább esetlegesek, de főként felülről vezéreltek, mintsem közvetlen együttműködés eredményeként alulról felfelé jönnének létre, vagyis a folyamatokban jellemzően a top-down szemlélet, a programok felülről vezérlése markánsabban jelenik meg a helyi szintű érdekeknél.

8.8. KOMPLEX HELYI, TÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

A megyei jogú városok esetében önállóan is tapasztalható, illetve a megyei jogú város kivételével az egyéb települések megyei hatáskörű összefogásán is alapulhat a helyi önkormányzatok, helyi vállalatok, oktatási szereplők és a területi állam képviselőinek partnerségében folytatott együttműködés. A TOP tervezése nyomán életre hívott helyi és térségi együttműködések valóságos katalizátorai az önkormányzatok voltak, amelyek vállalt célkitűzése, hogy a nagyfoglalkoztatókkal együttműködve hárítanak el a negatív munkaerő-piaci hatásokat (például strukturális munkanélküliséggel összefüggő problematikát). Az iteratív folyamat részeként a települések szakértői és döntéshozói a kormányhivatalokkal és a foglalkoztatókkal, a szakmai szervezetekkel, kamarákkal együttműködve feltárják a munkaerőpiac keresleti és kínálati oldala közti diszkrépanciákat, illetve azok okait.

A közös helyzetfeltárás eredményeként az oktatási intézmények képzési portfóliójába becsatornázzhatóvá válnak a vállalatok igényei, ezáltal csökkenthető a nagyfoglalkoztatók szakemberhiánya, illetve térségi szinten akár kezelhető a strukturális munkanélküliség is. A rövidtávon realizálható eredményekért a települési önkormányzatok általában valamilyen képzőintézménnyel kötnek együttműködést (például a munkanélküliek átképzésére), valamint a vállalatok oktatási intézményekkel kötnek együttműködési megállapodásokat (például ösztöndíjak alapításával, munkába illeszthető képzések formájában) az adott településen, térségben nyilvántartott inaktívak, közfoglalkoztatottak munkaerőpiacra juttatása érdekében. A fenti, vagyis a foglalkoztatási paktum típusú együttműködések a regionális fejlesztési forrásokból (TOP) finanszírozhatók. E fejlesztési elképzelések kidolgozásakor az egyes térségek, megyei jogú városok a helyi politikai elit a kormányzattal együttműködve, valamint a helyi szint és a központi közigazgatás szereplőinek iteratív tervezési folyamatában jön létre a bottom-up és top-down módszerek együttes hatásai mentén.

8.9. MIKROSZINTŰ, LOKÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

A működő vállalkozások számából ugyan térségenként eltérő helyzetre következtethetünk, ám az általános tapasztalatok szerint a gazdasági válságot megelőző időszakhoz képest a vállalkozások száma csökkenő tendenciát, illetve jelentős átrendeződést mutat. A helyzetképet az is árnyalja még, hogy míg a létszámbeli visszaesés a kevésbé tőkeerős vállalkozások körében érzékelhető, a nagyfoglalkoztatók és a jövedelemtermelésben kiemelkedő vállalatok egy szűk körénél jelentős tőkekoncentráció figyelhető meg. E folyamat eredményeként a gazdaságilag erős vállalkozások a helyi ökoszisztémákra a korábbiaknál nagyobb hatást

gyakorolnak, így jelentősebb befolyásra tesznek szert, ennél fogva jelentősebb szerepet kívánnak betölteni a települések gazdaságfejlesztésében is. Vagyis a nagyvállalatok aktívan részt kívánnak egy-egy település fejlesztésében, amelynek módja a településvezetéssel történő együttműködés a konkrét ügyek szintjén.

A jellemzően helyi, térségi hatáskörű kkv-k főként a helyi lakosság foglalkoztatásában vállalnak aktív szerepet és tevékenységüket főként a lakossági igényekre reflektáltnak, a helyi keresletre fókuszáltnak végzik, illetve értékesítésük célterülete szintén a helyi, térségi gazdaság és a termelési tevékenységeikhez szükséges beszerzéseiket is főként a telephelyük vonzáskörzetében látják el. E vállalat típus a településfejlesztésben csekélyebb mértékben jelenik meg, a stratégiai tervezés folyamataiban pedig még kevésbé. Ezzel szemben a jelentősebb gazdasági szereplők jellemzően nem csak telephely szerinti településükre is hatást gyakorolnak, sőt, mivel gyakran a térségi, sőt országhatárokon átvéve végzik tevékenységüket a régiós, illetve országos folyamatokra is (például munkaerőpiac) hatást gyakorolnak. Bár e vállalatok foglalkoztatási létszámuknál és/vagy termelési volumenüknél fogva gyakorta a kormányzat kiemelt stratégiai partnerei,²⁹⁰ ezáltal jelentős adókedvezményekben, adómentességben és egyéb támogatásokban részesülhetnek beruházásaik létesítésekor, továbbá a helyi önkormányzatoknak is aktív partnerei lehetnek.

E vállalat típus mindennapi működése során a helyi önkormányzatok partnereiként különböző formákban részt vesznek a települések fejlesztésében,

²⁹⁰ A magyar kormány 2012. július – 2018. szeptember között összesen 79 vállalattal kötött stratégiai partnerségi megállapodást. E vállalatokkal kötött megállapodások időrendi sorrendjéről lásd bővebben: <http://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/strategiai-partnersegi-megallapodasok> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

például alternatív városi kormányzási modellekben bekapcsolódnak a helyi gazdaságfejlesztés irányvonalak meghatározásában, illetve anyagi támogatást is nyújtanak a telephely szerinti település fejlesztéséhez (például a jelentősebb autógyártó vállalatok saját érdekében hozzájárulnak a városi közlekedésfejlesztéshez, a lakhatási lehetőségek, vagy éppen az oktatás színvonalának fejlesztéséhez). A települések pedig legáltalánosabb módon a helyiadó-kedvezmények biztosításával, valamint a helyi ipari infrastruktúra (például ipari parkok fejlesztése a TOP forrásaiból) vállalati igényeknek megfelelő fejlesztésével ösztönzik a vállalatok beruházási és fejlesztési döntéseit, valamint a vállalati-önkormányzati együttműködések minőségét. Ezek alapján megállapítható, hogy a települési önkormányzatok és a vállalatok közötti közvetlen, kétoldalú közreműködés valóságos terepe a lokális szint, a települési szintér, amelyben a település vezetői, szakértői, a helyi értelmiségi réteg és a gazdasági szereplők bottom-up filozófia mentén képesek valódi partnerségi viszonyt kialakítani.

Ugyanakkor a nagyvállalatok speciális igényei és a települési önkormányzatok gazdasági kitettsége (helyi adóbevételektől függő gazdasági helyzet, feladatfinanszírozás által szűkre szabott gazdasági mozgástér, kormányzati engedélyhez kötött hitelfelvétel stb.) az önkormányzati adósságkonszolidációt megelőző időszakhoz képest nagyságrendileg nehezebb kihívások elé állította a helyi eliteket. Következésképpen a települések vezetői többféle módon engednek teret a meghatározó gazdasági szereplők számára a helyi fejlesztési elképzelések tervezése, generálása és megvalósítása érdekében.

Az együttműködési lehetőségek tipikus formái:

- a) Gazdasági alpolgármester: e státusz egyik létfontosságú eleme, hogy a helyi elit egy tagja folyamatosan felméri és közvetíti a döntéshozókhoz a gazdasági szereplők fejlesztési igényeit, elégedettségét, illetve e pozíción keresztül a településvezetés rendszeres és direkt tájékoztatást nyújt a vállalatvezetők számára a saját fejlesztési elképzeléseiről, auditál a megvalósítandó projektek naprakész állapotáról és a gazdasági szereplők számára javasolható belépési pontokról, szinergiákról. E minőségében az alpolgármester nem „csak” politikai reprezentáns, hanem jelentős társadalmi- és tudástökével rendelkező szakértő is egyben.
- b) Gazdasági kabinet: formális együttműködés, amely általában az önkormányzati struktúrába beágyazottan működik. Ennek keretében a helyi politikai elit a jelentősebb gazdasági szereplők (jellemzően nagyadózók) számára lehetőséget biztosít bekapcsolódni az adott település közéleti kérdéseinek meghatározásába és eldöntésébe. Ennek tipikus eszköze, hogy a településvezetés meghívja, beengedi, részvételt biztosít a vállalati szféra számára a helyi közügyek megvitatásába, tipikusan a gazdasági és fejlesztési ügyek terén. Ilyen esetekben a vállalatok, kamarák képviselői effektíven részt vehetnek a település képviselő-testületének vagy közgyűlésének gazdasági-pénzügyi bizottsági ülésein, véleményezhetik az egyes fejlesztési elképzeléseket, terveket, és jelezhetik a gazdasági szféra igényeit, valamint a megvalósításban rejlő szinergiákat. Tehát az együttműködés „win-win” típusú, mert mindkét fél számára kölcsönös előnyöket biztosít.
- c) Gazdasági vagy fejlesztési tervtanács: általában informális (vagy formális, de nem a hivatali struktúrába beágyazott) együttműködés a helyi gazdasági élet főbb szereplői, elismert szakértői, a helyi értelmiség és a településvezetés között. Noha a tanácsban való részvétel, meghívás jelentős presztízs-

zel jár, e forma mégsem jelenik meg a hivatali struktúrában, hanem inkább az adott ügytípus mentén tematizálható. Például város-rehabilitációs program kapcsán a műszaki értelmiség, oktatási projektekben a helyi humán értelmiség kerül bevonásra. A gazdasági vagy fejlesztési tervtanács legfőbb előnye, hogy segítségével a városvezetés kockázatoktól mentesen tesztelheti a fejlesztési programjai szakszerűségét, meggyőződhet érvényességéről, feltárhatja a lakossági és gazdasági szférától várható hatásokat, ezáltal egyrészt továbbfejleszthetők a települési kulcsprojektek, másrészt a településvezetők mentesülhetnek a fejlesztési kockázatoktól, miközben erősíthetik legitimitásukat a lakossági és vállalati szféra felé.

- d) Klaszter típusú együttműködések kialakítása: a jogi formával rendelkező hálózatos együttműködés lényege, hogy főként az önkormányzat katalizálásával jön létre a helyi, térségi szereplők partnerségével az adott földrajzi koncentráció mentén (például repülőtér térsége), vagy ágazatokhoz kapcsolódva (például turizmus, autógyártás, gyógyvíz, oktatás stb.) a főként gazdasági és állami szereplőkből álló csoportosulás hálózatot alakít ki. A klaszterek²⁹¹ ügynökségszerű működését a hasonlóságok, a közös célok vezérlik, amelyben a közös képviseletük összefog a működési költségek csökkentésére (például közös beszállítói hálózat kialakításával stb.) üzleti vállalkozások megvalósítására (például közös projektek tervezése, megvalósítása).

²⁹¹ A Magyarországon akkreditált klaszterekről lásd bővebben a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal nyilvántartását: <http://nkfih.gov.hu/innovacio/klaszterek/hazai-klaszterek#> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

Valamennyi felsorolásban szereplő együttműködési forma (a, b, c, d) lehetőséget teremt arra, hogy a helyi politikum, a szakértők, az értelmiség és a gazdaság szereplői mellérendelt szerepkörökben, egyenrangú felekként kooperáljanak, és a befizetett adók, elnyert közösségi források vagy állami támogatások segítségével közös projekteket valósítsanak meg.

8.10. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A LAKOSSÁG LEHETSÉGES EGYÜTTMŰKÖDÉSI TERÜLETEI

Az önkormányzati-vállalati implicit és explicit együttműködési variánsok mellett az önkormányzatok lakossággal való kooperációs formái is jelentősen befolyásolják a helyi fejlesztési ügyeket. A helyi politikusok, szakértők és értelmiség lakossággal kialakított együttműködési mintái a bizalom szintjét és a helyi elitek életciklusát is meghatározhatják. Míg az önkormányzati-vállalati együttműködések célja az önkormányzatok szemszögéből alapvetően a helyi elitek gazdasági mozgásterének növelése a helyi adóbevételek gyarapításával, végső soron a gazdasági tőke erősítésével, addig a helyi elit lakossággal folytatott partnerségének legfőbb mozgatórugója a helyi politikai elit helyi társadalomtól szerezhető támogatottságának maximalizálása, legitimációjának növelése, azaz a bizalmi tőke gyarapítása, közvetett módon pedig a politikai tőke növelése, vagyis a döntéshozók helyi hatalomban maradása.

8.10.1. A klasszikus (elitista) projekttervezési modell

A helyi elitek lakossággal való együttműködése nem vált kiterjedt gyakorlattá a rendszerváltást követő Magyarországon. Az átmenetet követően az európai uniós csatlakozásunk jelentette a demokratizálódási folyamat kezdetét, azt megelőzően leginkább az önkormányzatok transzparens működése, a helyi fejlesztésekről való hathatós kommunikáció, a helyi igényeken alapuló fejlesztések megvalósítása azonosíthatók jó gyakorlatokként. A 2014–2020 uniós pénzügyi ciklus fejlesztési terveit megelőző időszak előzménye tehát az elitistának nevezhető, felülről irányított, a szakértői, s még inkább a politikai szintről vezérelt fejlesztési modell volt, amelynek keretében a döntéshozók szakértők segítségével kedvező esetben felmérték a fejlesztési szükségleteket, ugyanakkor a helyi társadalom „a megoldások birtokosaként” nem vett részt a folyamatokban.²⁹² E folyamatban nem élvezett prioritást a fejlesztések iránti közös érdeklődés, érdek és elköteleződés, így a célok kollektív birtoklásával sem alakultak ki a fenntarthatóság feltételei.²⁹³ Vagyis a helyi gazdaságfejlesztés²⁹⁴ folyamatában semmiképp sem vált bevett formulává a közösségi tervezés mechanizmusa, vagy éppen a közösségek által irányított helyi fejlesztések. E két típust az európai uniós csatlakozás által nagyságrendekkel több európai uniós fejlesztési forrástömeg, a technológiai fejlődés nyomán a közösség helyi politikába való

²⁹² Rothman 1995 alapján B. Erdős – Knyihár 2015, 27. old.

²⁹³ Marshall 1998; alapján B. Erdős – Knyihár 2015, 26. old.

²⁹⁴ A helyi gazdaságfejlesztés fogalmáról, lehetséges céljairól és a stratégiai tervezés folyamatairól lásd bővebben a Világbank kiadványát: <https://siteresources.worldbank.org/INTLED/552648-1107469268231/20342500/led-primer-hu.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 20.)

nagyobb beleszólási igénye, a helyi önkormányzati képesség (helyi kormányzás-tudás) fejlődése, valamint az önkormányzatok egyre inkább beszűkülő gazdasági élettere hívta életre. Az alábbiakban e fenti két módozat főbb működési mechanizmusai kerülnek ismertetésre.

8.10.2 A közösségi tervezés intézménye

A közösségi tervezés folyamatát a szakirodalom egyoldalúan a lokális szintű együttműködések alulról felfelé építkezéseként azonosítja, amely folyamat legfőbb jellemzője a rekurzivitás, azaz az egyes szintek közötti tudások megosztására való törekvés.²⁹⁵ Ezzel szemben a közösségi tervezés gyakorlati megvalósításának tapasztalatai ellentmondásosságot, kettősséget mutatnak, mivel e folyamatban a felülről vezérelt döntési folyamatoknak is jelentős szerepe van azáltal, hogy a közösségi tervezés létrejöttében a helyi döntéshozó elitre is jelentős szerep hárul. Tehát már a kiindulópont – vagyis, hogy a helyi társadalmi csoportok a közösségi tervezés eszközei által nagyobb beleszólást kapjanak a helyi fejlesztési ügyekbe – a mandátummal rendelkező helyi elit döntésén alapul, s csak ezt követően van szerepe a helyi társadalmi csoportok közti partnerségi megállapodás létrejöttének. Ezen a ponton tehát jelentős különbség azonosítható a gyakorlati tapasztalatok és a közösségi tervezéssel kapcsolatos szakirodalom között.²⁹⁶

A döntéshozó elit státuszánál, tudásánál, a hatalmi eszközök birtoklásánál és kapcsolatrendszerénél fogva adott település stratégiáinak (például helyi gaz-

²⁹⁵ vö. Bartal – Bodor – Boros 2012.

²⁹⁶ vö. Bartal – Bodor – Boros 2012; B. Erdős – Knyihár 2015.

daságfejlesztési stratégia,²⁹⁷ integrált településfejlesztési stratégia,²⁹⁸ közösség által irányított helyi fejlesztések) kulcsprojektjei közül a közösségi tervezés keretében megvalósítható projektek kijelölésében is hathatóst befolyást képes gyakorolni. A helyi elit mérlegelési gyakorlata egyrészt a helyi adottságokon, helyi szükségleteken és érdekeken alapul (például foglalkoztatás kiterjesztése,

²⁹⁷ Mezei Cecília (2006) kutatásai során (G. Fekete Évához, Pálné Kovács Ilonához, Faragó Lászlóhoz, Horváth M. Tamáshoz és Péteri Gáborhoz hasonlóan) rávilágít arra, hogy a rendszerváltást követően Magyarországon is érzékelhetővé vált a helyi gazdaságfejlesztés térhódítása mind a gyakorlatban, mind elméletben a tudományos kutatások közt. Ennek következtében Mezei szerint szükséges megvizsgálni, hogy a települések miként tudják megtalálni saját karakterüket, saját adottságaihoz igazodó helyi fejlesztési stratégiáikat, illetve a települések miként lépnek be helyi gazdaságfejlesztésük megvalósításával a települések, régiók egyre éleződő versenyébe (Mezei 2006). A kutatás eredményeiről lásd bővebben: http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic_tezis.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 20.)

²⁹⁸ A 2014–2020-as uniós programozási ciklusban az EU kohéziós politikájában az Európa 2020 Stratégia ösztönözni kívánja az integrált várospolitikát alkalmazását. Ennek eredményeként az integrált és területi szintű megközelítésű fejlesztések megvalósítása érdekében minden uniós tagállamban alapvető fontosságú az ágazatokat átfogó, integrált fejlesztési stratégiák létrehozása. A magyarországi tervezéseket szabályozó alapidokumentum A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet egységes szerkezetben írja elő a Településfejlesztési Koncepció (TK), az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) kidolgozását és e két dokumentum közös megalapozó vizsgálatának elkészítését. Lásd bővebben: Magyar Közlöny, 2012/148. szám (2012. november 8.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12148.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 21.)

munkaerő-piaci integrációhoz szükséges készségek fejlesztése, szociális vállalkozások elterjesztése, városrehabilitáció folytatása stb.), de emellett még a döntéshozók politikai ambíciói (újraválasztás) is kulcsszerepet játszik a projektkiválasztás procedúrájában. Utóbbi cél miatt kiemelkedő szerepe van adott projekt társadalmassághoz tartozásának, vagyis a közösség vezetőivel szembeni bizalom szemszögéből fundamentális kérdés, hogy a közösségi tervezésre kiválasztott projekt minél több csoportot érjen el a helyi társadalomból, azaz minél több ember számára hajtson társadalmi hasznot. Szinte valamennyi helyi gazdaságfejlesztési projekt megvalósítható (lenne) közösségi tervezés keretében, hiszen a projektek csupán minimális része igényli a lakossági részvételt a projektfejlesztésben minimalizáló műszaki szakértelem bevonását (például épüljön-e atomerőmű vagy sem, az intermodalitás miként valósuljon meg a helyi közlekedésfejlesztésben, megújuló erőforrások miként használhatóak minél nagyobb arányban a helyi közszolgáltatásokban stb.).

A közösségi tervezésben megvalósítható projekt kiválasztását követően a többi projekthez viszonyítva általában markánsabb, hathatósabb kommunikációs és tájékoztatási folyamat veszi kezdetét a projektosztály által a lakosság körében, mert a lehetséges projektek esetében nem csak a helyi társadalom körében való beágyazottság mértéke, hanem a helyi társadalom szerkezetének vizsgálata is fontos szempont, vagyis a projekt előkészítési fázisában feltárható a tervezésbe bevonható potens szereplők köre is. Ugyanis a közösségi tervezéshez kijelölt projekttel szembeni lényegi elvárás a különféle társadalmi rétegek fejlesztéssel kapcsolatos pozitív attitűdje, amely csak az általános véleményklíma feltárásán keresztül ismerhető meg. További ellentmondás a gyakorlat és az ide vonatkozó szakirodalom között,²⁹⁹

²⁹⁹ vö. Orbe – Camara 2010; Seltzer 2014.

hogy utóbbi evidenciaként tekint a kitesztált, periférián lévő társadalmi csoportok megszólítására és a döntési folyamatokba való bevonására, ám a gyakorlatban még az integráltabb helyi társadalmakban sem jön létre számottevő dialógus a helyi társadalmi csoportok közt annak ellenére, hogy a helyi problémákat valóban az „elnevezettek” ismerik legjobban. Ennek oka, hogy a közösségi tervezés modelljének gyakorlati alkalmazásáról a helyi politika a szakértők közreműködésével dönt. Az előkészítés és a tervezés folyamata, valamint a projekt társadalmassághoz tartozásának teljes projektosztály kooperációjával zajlik, míg a konkrét tevékenység a döntéshozó elit kiválasztásának eredményeként a potenciális partnerként beazonosított, feltehetően jelentős érdekérvényesítési potenciállal bíró helyi társadalmi csoportok (helyi lakosság, helyi társadalmi szervezetek, egyházak, vállalkozások, közszolgáltatók, területi állam helyi szereplői, oktatási intézmények stb.) részvételével, a köztük való iteratív együttműködés keretében folytatódik. Eszerint a periférián lévő társadalmi csoportok implicit részvétele nem képes a mainstream folyamatok közé beemelkedni. Ennek feltételezhetően több oka is van. A közösségi tervezés modell típusa alapvetően a konszociális demokráciákból szivárgott át a poszt-szocialista rezsimekhez, amelyek más, jellemzően paternalista érdekérvényesítési gyakorlatok alapján működnek. A gazdasági válság is egyfajta visszarendeződést eredményezett e korábbi paternalista döntéshozatal irányába, ezzel együtt pedig a véleményformálás intézménye is monopolizálódott. Továbbá a rendszerváltást követően sem regenerálódott az a fajta polgári társadalom, amely a XX. század folyamán többször is félbeszakadt, és amely a problémák megoldásához szükséges tudásokat, a tudás közvetítéséhez szükséges homogén csoportokat és a csoportok közötti partnerségét feltételezi. Jellemző probléma, hogy ugyan az egyre fokozódó társadalom rétegzettség nyomán egyre nagyobb az igény a véleményformálásra, azonban a véleményformáláshoz szükséges tudás, a mintaátadás megszakadásával egyre csekélyebb.

A közösségi tervezés további lényeges momentuma a jelenlegi folyamatok közt, hogy a fent említett potens szereplők, csoportok az általuk alulról, vagyis bázisdemokratikusan szerveződő helyi akciócsoportjai (HACS) ugyan kooperálhatnak a helyi közösségfejlesztési stratégia (HKFS) kidolgozásában, ám az egyes programtervek a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból (TOP) történő finanszírozásáról a regionális fejlesztési programok irányító hatósága (IH), vagyis a központi kormányzat szakpolitikai felelősei döntenek. Mivel nem minden HKFS nyer automatikus támogatást a közösségi tervezés eredményeként, ezért maga a tervezés is forrásvezérelt procedúra. Eszerint a közösségi tervezés „gazdái” az életképesebb tervek igyekeznek kidolgozni a fejlesztések szemszögéből potens helyi társadalmi csoportokkal. Központi támogatói döntés hiányában a TOP forrásai – akárhogy is alulról tervezett programokról van szó – nem használhatók fel, ezáltal a közösségi tervezés sem valósítható meg, hiszen a közösségi tervezés folyamatának szinte valamennyi szereplője forráshiányos helyzettel jellemezhető. Mindezzel a közösségi tervezés menedzsmentje és a helyi döntéshozók is számolnak, ezáltal a lentről felfelé való építkezés is megkérdőjelezhető.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közösségi tervezés eredményessége top-down filozófia által nyer létjogosultságot, noha az a projekt kiválasztástól a megvalósításig bottom-up folyamatokat is indukálhat. Mindezek tükrében a közösségi tervezés akkor tekinthető sikeresnek (a hatóságok támogatásán túl), ha a kiválasztott projekt eléri a tervezéshez és megvalósításához szükséges proaktív társadalmi csoportokat a helyi vállalkozók, a lakosság, a civilek és intézmények körében. Ugyanis a kiterjedtebb, szélesebb körben társadalmisított projekttervek a helyi társadalom elképzelései, igényei mentén az eredeti (kizárólag műszaki-jogi szempontok alapján tervezett) elképzelésekhez képest továbbfejleszthetők, a projektek a helyi társadalomba beágyazottan valósulhatnak meg, ezáltal a fejlesztésre elköltött források eredménye maximalizálha-

tó, és a részvétel kiterjesztésével egyfajta közéleti demokratizálódási folyamat is végbemehet. Mindezek együttes eredményeként a helyi politika, a települési döntéshozók (elsősorban a polgármester és/vagy a többségi frakció) megerősítheti társadalmi és politikai tőkét, a szakértői és értelmiségi réteg gyarapíthatja tőkeformáit, főként tudástőkét, de politikai tőkét is, hiszen a helyi politikummal szorosan együttműködik a célok megvalósításában, a lakosság pedig a részvétel által társadalmi tőkére tehet szert.

Kérdéses azonban, hogy a közép-kelet-európai országok társadalmi periferiáin lévő csoportjai, azaz a „hangtalanok” bevonhatók-e a dialógusba, illetve meg tud-e gyökerezni egy a konszociális demokráciákban sikeres tervezési modell a hagyományosan elitista tervezési modellt alkalmazó poszt szocialista országok körében. A dolgozat írója szerint a közösségi tervezés magyarországi bevezetése felemás eredményeket mutat. Láthatóan az alulról felfelé történő szerveződéseknek több ponton is jelentősége van a közösségi tervezés folyamatában (társadalmi rétegek kooperációja, tudásátadás az egyes társadalmi csoportok között), ugyanakkor a helyi elit és a központi hatalom kettős kontrollja, a társadalmi periferián lévők explicit bevonása (a marginális helyzetű rétegeket a társadalmi szervezetek és az egyházak képviselik) nem támogatja a valódi problémák felszínre emelését. Ezzel szemben a jelenleg már valamilyen tőkeformával rendelkező társadalmi csoportok tőkekonverziója lehetővé válik, vagyis a közösségi tervezés hatására az egyes tőkeformák még inkább átválthatóvá, átjárhatóvá és gyarapíthatóvá válnak. A közösségi tervezés teszteléséhez, gyakorlattá válásához azonban lényegesen több időre van szükség, illetve kérdéses az is, hogy a valódi problémák felszínre kerülését eredményezné-e (vagyis a hatékonyabb megvalósítást), ha a közösségi tervezés nem kizárólag európai uniós forrásokból, hanem az egyes települések, vagy az állam saját bevételeiből kerülne megvalósításra.

8.11. AZ ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSEKKEL

(ELSŐSORBAN GAZDASÁGFEJLESZTÉSEL) KAPCSOLATOS LAKOSSÁGI,
ILLETVE VÁLLALATI VÉLEMÉNYEK

A 2007–2013 közötti programozási időszak az Integrált Városfejlesztési Stratégiák (IVS) rendszerén alapulva területi alapon jelölte ki a települések középtávú fejlesztési irányait, amelyeket a közösségi források felhasználásával, vagy anélkül kívántak megvalósítani a települések. Ezt követően az aktuális 2014–2020 közötti időszakban megváltozott a területi alapú támogatások keretrendszere, ami ezáltal újabb kihívások elé állította a településeket, ennél fogva szükségessé vált a korábbi tervezési dokumentumok felülvizsgálata és a középtávra (7–8 évre) kivetített városfejlesztési tevékenységek Integrált Településfejlesztési Stratégiaként (ITS) való összegzése, majd társadalmasítása és képviselő-testületi döntéssel való jóváhagyása. Továbbá Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénye (továbbiakban: Mötv.) is az önkormányzatok hatáskörébe utalta a gazdaság szervezés és –fejlesztés feladatait. Noha a Mötv. által nevesített helyi gazdaságfejlesztési feladatok³⁰⁰ sokrétűek lehetnek, ám ennél konkrétabban nem kerül meghatározásra, hogy a törvényhozó mit ért gazdaságfejlesztés alatt, mint ahogy az sem, hogy mindezen feladatok elvégzéséhez milyen forrásokat dedikál.

A helyi gazdaságfejlesztés (LED) összetett folyamat, amely számtalan különböző eszközzel, módszerrel, szinten, szereplővel és filozófia mentén valósítható meg, jóllehet, ezért nincs rá általános érvényű definíció sem. Ennek ellenére a Világbank, az OECD, vagy éppen a hazai gazdaságfejlesztésért felelős kormány-

³⁰⁰ Mötv. 23. § (4) bekezdése.

zati szervek (korábban a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és a VÁTI Nonprofit Kft., aktuálisan az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a Pénzügyminisztérium) saját definícióik szerint értelmezik³⁰¹ a helyi gazdaságfejlesztés intézményét. A különböző fogalmak közös értelmezési tartománya szerint a helyi gazdaságfejlesztés a tudatos helyi közösségi beavatkozások összefoglalásaként határozhatók meg, amelyek a fenntartható helyi fejlődés szolgálatában állnak. A helyi gazdaságfejlesztés további jelentős ismérve, hogy az aktorok köre és közreműködése, a települések vállalati környezete (gazdasági infrastruktúra minősége, helyi szolgáltatások színvonala, természeti és humántőke állapota, a szereplők közti információáramlás, beszállítók közti együttműködés stb.) és a település döntéshozóinak hozzáállása (városvezetés politikája) kölcsönhatásának eredményeként beszélhetünk helyi gazdaságfejlesztésről.

Utóbbi kardinális szereplő, vagyis a települési döntéshozatal nem kizárólagosan csak a polgármesterre értendő, hiszen a helyi döntések meghozatala komplex folyamat eredménye, amelyben a polgármester mellett az alpolgármesterek, a jegyzők, a képviselő-testület és a helyi frakciók is eltérő súllyal vesznek részt. Dobos Gábor és Várnagy Réka empirikus kutatásainak (2011) eredményeként bizonyosságot nyert, hogy a polgármester az önkormányzati működés valódi motorja, amelynek a döntéshozatali folyamatokban különösen a kezdeményező szerepe nagy (az előkészítéstől a javaslatok elfogadásáig, a képviselő-

³⁰¹ A Világbank, az OECD, illetve a hazai kormányzati szervek gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos definícióiról lásd bővebben Áldorjai György összefoglalóját: http://www.rqvi.gtk.szie.hu/system/files/upload/course_material/gyak_a_helyi_gazdasagfejlesztes_ismervei_jelentosege.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 24.)

lő-testület többségi frakciójának irányításáig). Azonban a polgármester mellett a jegyző szerepe is túlmutat a törvényességi felügyeleten (döntés-előkészítés során az alternatívák felvázolása a képviselők számára), az alpolgármester tevékenysége is több mint a reprezentatív szerepkör (hivatal működtetése, politikai funkció) és a többségi frakció is ügydöntő befolyással bír (noha a frakció véleményformálásában a polgármesternek nagy szerepe van), amelyek együttes eredményeként a képviselő-testületben már csak a jóváhagyás történik.³⁰²

Mivel a polgármesterek lényeges befolyással bírnak a helyi gazdaságfejlesztésre, ezért érdemes még kitérni a polgármesterek által megvalósított helyi kormányzási stílusra is, amely a helyi gazdaságfejlesztési ügyek kulcsfaktora lehet, hiszen a vezetői stílus kihat a projektek számosságára, minőségére és a helyi együttműködési modellek sajátosságaira is. A magyar polgármesterek kormányzási stílusát, vagyis a „tipikus” polgármester szociológiai karakterét Tamás Veronika (2009) vizsgálta. Az egyes kormányzási stílusok (konszenzusépítő, vizionárius, gondoskodó, városi főnök) gyakorlati működése sikerességük (újra-választás), a települések gazdasági fejlettsége és az anyagi lehetőségek közötti összefüggésük alapján elemezhetők. A kutatás eredményei szerint a település-vezetők összességére inkább jellemző a „külső erőforrások megmozgatására való törekvés”, mint a saját politikai tőkére való támaszkodás kizárólagossága. Ugyanakkor az a tény, hogy a városvezetők döntő hányada elsődleges politikai feladatának a forrásszerzést tekinti, azt jelenti, hogy a helyi kormányzásban tapasztalható nyitottság, vagyis nyitott kormányzás³⁰³ nem a polgármesterek

³⁰² Várnagy – Dobos 2011, 144–146. old.

³⁰³ Tamás 2009, 152. old. Tamás Veronika szerint a nyitott kormányzás fontos átmenet a „governing” és a „governance” között.

demokratikus gondolkodásmódjából, hanem az egyre szűkülő gazdasági lehetőségekből fakad. Tehát a polgármesterek a gazdasági erőforrások szűkössége miatt nyitnak a politikai szférán kívül eső szereplők, elsődlegesen a gazdasági szféra irányába céljaik megvalósítása érdekében.³⁰⁴ 2010 óta jelentősen átalakult önkormányzati feladatrendszer, az önkormányzatok megváltozott pénzügyi mozgástere (feladatfinanszírozásra való áttérés, kormányzati engedélyhez kötött hitelfelvétel), valamint a 2014–2020 közötti uniós támogatási keretrendszer által indikált hatások miatt azonban érdemes lenne ismét vizsgálni (ezúttal lényegesen kiterjedtebb mintán), hogy a korábbi kutatások eredményei miként változtak meg.

Mivel a helyi döntéshozatali procedúra kulcsszereplője a polgármester, illetve a polgármester kormányzási stílusa, ezért ez a két tényező a gazdasági szereplők és a helyi lakosság fejlesztésekkel kapcsolatos attitűdjére is kihat. Ezen kívül viszont több tényező is kemény változónak bizonyulhat a fejlesztésekkel kapcsolatos véleményklíma kialakításában, úgymint az adott politikai ciklus viszonyai (helyi és országos), valamint az adott település földrajzi, társadalmi és gazdasági körülményei is.

8.11.1. A gazdasági szereplők önkormányzati fejlesztésekkel kapcsolatos attitűdjei

A gazdasági szereplők önkormányzati fejlesztésekhez való viszonyulását a helyi döntéshozatal stílusa és a polgármester karaktere mellett a helyi önkormányzatok horizontális viszonyai is explicit módon befolyásolják. Ilyen horizontális tényező

³⁰⁴ Tamás 2009, 150–152. old.

például a település gazdasági életében a helyi közsféra szerepe és súlya. Eszerint minél erősebb a helyi közsféra, illetve minél több forrást fordít a helyi önkormányzat a közsféra fejlesztésére, annál kedvezőbb a helyi vállalati környezet, annál szélesebb körű a helyi önkormányzat helyi vállalatok számára elérhető speciális szolgáltatási köre (vállalati ügyintézés, vállalati igények felmérése, vállalatok részvétele a döntés-előkészítésben, gazdasági tevékenységet kedvezőtlenül befolyásoló tényezők elhárítása az önkormányzatok által stb.). Ennek megfelelően az önkormányzati fejlesztések gazdasági szereplők általi megítélése is kedvezőnek mondható.

Egy település gazdasági fejlettségébe az adott önkormányzat gazdálkodásán keresztül is betekinthetünk. A helyi adóbevételek alakulása ugyanis a helyi önkormányzat és a helyi vállalkozások közötti kapcsolat mércéjének is tekinthető. A helyi iparűzési adó meghatározó szerepet játszik a települési önkormányzat saját bevételei között, ennél fogva a helyi iparűzési adó nagysága és mértéke az összes helyi adóbevételeken belül adott település gazdasági erejének objektív mérőszáma, amely a helyi önkormányzat és a helyi vállalatok kapcsolatát is tükrözi, minősíti (főleg a bevételek alakulása alapján).

A helyi önkormányzatok és vállalatok kapcsolatrendszerét implicit módon a helyi vállalati szféra főbb tulajdonságai is determinálják (adott településen működő gazdasági szereplők száma, vállalat típusonkénti megoszlása, árbevételük nagysága, foglalkoztatottak létszáma, tevékenységük profilja, értékesítésük és beszerzésük földrajzi jellemzői, költség szerkezetük stb.). Például azon vállalatok körében, amelyeknél kisebb a bérköltségek aránya, jellemzően nagyobb a fluktuáció mértéke, továbbá permanens szakemberhiány tapasztalható. E vállalat típusok például pozitívan értékelik a települési önkormányzatok koordinációjában működő foglalkoztatási paktum programokat, amelyek a helyi munkaerőhiány enyhítését célozzák meg a helyi gazdasági szereplők, a területi államigazgatás és az oktatási intézmények együttműködésével.

Azon vállalatok, amelyek már tapasztalatot szereztek, illetve nyitottak valamilyen többoldalú, hivatalos együttműködésben való részvételre (például vállalatok közötti, iparágon belüli együttműködésben, klaszterben stb.), nagyobb mértékben igénylik a helyi önkormányzatokkal való együttműködést a helyi gazdasági szférát érintő önkormányzati projektek tervezése, döntés-előkészítése során (például TOP forrásallokációja az ipari infrastruktúrahálózat, vagy a helyi turisztikai attrakciók fejlesztésekor). A vállalatok kooperációs hajlandósága pedig a növekvő üzemmérettel és az árbevétellel függ össze. Az önkormányzattal való partnerségre törekvők közé sorolható még a jelentős fejlesztési múlttal, vagy jövőképpel rendelkező vállalatok csoportja is, mert azon vállalkozások, amelyek fejlesztésben érdekeltek kapcsolódni szeretnének az önkormányzati forrásallokációhoz, illetve az önkormányzat által megvalósítandó ipari vagy hálózatos fejlesztésekkel való összhangra törekednek (például a települési úthálózat fejlesztésének összehangolása a saját telephelyfejlesztéssel). A vállalatok fejlesztési kedvét jellemzően pozitívan befolyásolják a fejlesztési tapasztalatok, és az együttműködésre való nyitottság.

A helyi gazdasági szereplők a települési önkormányzatokkal szinergiában megvalósítható fejlesztési projektek, illetve a fejlesztési projektjeik megvalósításához szükséges források elérhetősége mellett az adózási szabályok kiszámíthatóságát, a stabil pénzügyi politikát és a jogbiztonságot igénylik és értékelik a stabil működésük feltételeként. Ugyanakkor a tevékenységükhöz szükséges munkaerő rendelkezésre állását, a megfelelő oktatási és szakképzési szintet hasonlóan fontosnak tartják. Amennyiben ezeken a területeken az önkormányzatok erőfeszítéseket, konkrét lépéseket tesznek, azzal a helyi vállalatok szimpátiáját is megszerezhetik.

A helyi vállalkozások és a helyi önkormányzatok közötti együttműködés leggyakrabban az (önkormányzati fenntartású) intézményi vevőkörrel rendel-

kező vállalatok körében tapasztalható. Általában véve, a helyi adók céljainak és mértékének kialakítása, a fejlesztési források elérhetőségének javítása és a vállalatokat támogató szolgáltatási kör létrehozása és fejlesztése is az önkormányzat-vállalati együttműködések terepe lehet. A napjainkban tapasztalható jelentős munkaerőhiány következményeként a fejlesztésben gondolkodó vállalatok erős kapcsolatot építenek ki és tartanak fenn az önkormányzatokkal főként a humán erőforrással kapcsolatos problémáik megoldása, avagy elkerülése érdekében.

8.11.2. Az önkormányzati fejlesztésekkel kapcsolatos lakossági vélemények

A lakossági elégedettséget a vállalati elégedettséghez hasonlóan jelentősen befolyásolják adott település földrajzi, társadalmi és gazdasági attribútumai, a lakosság összetétele (képzettsége, gazdasági aktivitása, anyagi lehetőségei, korfája stb.). Eszerint amennyiben egy település markáns ipari karakterrel bír, úgy az ipari termelő beruházásokhoz köthető fejlesztéseket értékeli leginkább a település lakosai, avagy ennek hiányát érzik leginkább. Amennyiben jelentős épített kulturális örökséggel, oktatási intézményrendszerrel, vagy turisztikai potenciállal rendelkezik az adott település, úgy ehhez a profiljához kapcsolódó fejlesztéseket (például közterület-fejlesztés, városrehabilitáció stb.), vagy éppen ezek hiányát tartja leginkább számon a lakosság. Ám egy olyan település, ahol jelentős turisztikai attrakció található, viszont annak vasúti és közúti megközelíthetősége problematikus, úgy a lakosság utóbbi fejlesztésére reagál hatványozottan. Ezzel szemben egy közúton és vasúton is jól elérhető, logisztikai központként nagy áteresztőképességgel funkcionáló település nagyobb valószínűséggel a nyugalmanak megőrzése érdekében az elkerülő utat, a központi

területei és lakóövezetei tehermentesítését fogja a legfőbb célkitűzésének tartani. Eszerint a lakosság leginkább arra a fejlesztésre rezonál, ami települése jó adottságainak jobb kihasználtságát, több bevételt, vagy jobb életminőséget biztosít számára.

Általánosságban megállapítható azonban, hogy a helyi lakosság kevésbé tud részletekbe menően nyilatkozni a helyi gazdaságfejlesztési ügyekről vagy konkrét projektekről. Ezzel szemben sokkal részletesebben tud nyilatkozni (mert fogékonyabb az őt közvetlenül körülvevő ügyekre) olyanokról, amelyeket nap, mint nap megtapasztalhat (utak, járdák, ivóvíz minősége, zajártalmak, forgalom, köztisztaság, középületek minősége, tömegközlekedési lehetőségek stb.). Adott fejlesztési célterületen dolgozó lakosok jellemzően nagyobb mértékben értesültek a fejlesztési projektekről, ezáltal nagyobb mértékben tudnak véleményt formálni az adott fejlesztésekről. Így például egy település turisztikai fejlesztésével kapcsolatban jobban tájékozottak a helyi szolgáltató szférában dolgozók. Az aktív lakosság a munkahelye elérhetőségével, a munkakörülményei javításával és a munkahelyi biztonságot eredményező fejlesztésekről tájékozódik, értesül leghamarabb, illetve azzal kapcsolatban elégedett leginkább és képes határozott véleményformálásra. Míg a foglalkoztatottság szempontjából inaktív lakosság az egészségügyi és egyéb jóléti szolgáltatások fejlesztése terén tájékozott elsősorban.

A helyi fejlesztésekről történő aktívabb, hatékonyabb és közvetlenebb lakossági tájékoztatás számos más tényezővel is összefügg. Például a helyi ügyekbe való nagyobb betekintési lehetőség, részvétel a tervezési folyamatokban (lásd közösségi tervezés) a helyi identitást erősíthetik, ami közvetlenül a lakosság jólétével és az elvándorlás folyamatával is korrelál. Ugyanezen pozitív összefüggést (a lakosság nagyobb elégedettségét) eredményezheti a helyi gazdasági szereplők társadalmi felelősségvállalása is. Például a helyi nagyfoglal-

koztató uszodát épít az önkormányzattal együttműködve, mert fontos számára munkavállalóinak jólléte és egészsége, környezete, vagyis a működést lehetővé tevő település fejlettsége. A társadalmi felelősségvállalás főként a hatékony önkormányzati-vállalati együttműködések eredményeként jön létre.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bartal Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest, Századvég.
- Beszámoló a 2017. évi közfoglalkoztatásról Budapest, Belügyminisztérium, Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztálya, 2018. július. Elérhetőség: http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/c/7a/32000/Besz%C3%A1molo%C3%B3_2017_20180621.pdf (utolsó letöltés: 2018. szeptember 20.)
- B. Erdős Márta – Knyihár Éva (2015): Pécs Partnerség: Lépések a közösségi tervezés felé. *Civil Szemle*, 1, 25–47. old. Elérhetőség: http://www.civilszemle.hu/downloads/Civil_Szemle_2015_1_web.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 14.)
- Benett, Robert J. (ed.) (1993): *Local Government in the New Europe*. London, Belhaven Press.
- Bíró-Nagy András (szerk.) (2016): *Rendszerváltás, demokrácia és a magyar társadalom*. Budapest, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bocz János (2004): *Szociális nonprofit szervezetek Magyarországon 1994-ben és 2002-ben. Társadalomstatisztikai Füzetek*, 41. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- Bocz János (2009a): „Jéghegyek”. Tévhitek, avagy a magyar nonprofit szektor mélyrétegei. *Civil Szemle*, 4: 24–50. old.
- Bocz János (2009b): *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig* (doktori disszertáció). Budapest, Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola. Elérhetőség: http://www.nonprofit.hu/files/1/6/4/4/8/16448_Disszert%C3%A1ci%C3%B3_Bocz_J%C3%A1nos_2009.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 14.)

- Botos Katalin (2000): A rendszerváltás gazdaságtana. *Magyar Szemle*, 1-2. 89–113. old.
- Bourdieu, Pierre (1997): Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In Angelusz Róbert (szerk.): *A társadalmi rétegződés komponensei*. Budapest, Új Mandátum.
- Buchanan, James – Tullock, Gordon (1962): *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press.
- Bugovics Zoltán (2014): A területi kategóriák és identitás-elemek a társadalmi bizalom és elégedettség tükrében. Elérhetőség: http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2014/Bugovics_Zoltan.pdf (utolsó letöltés: 2015. szeptember 17.)
- Bulpitt, Jim (1983): *Territory and Power in the United Kingdom*. Manchester, Manchester University Press.
- Byrne, Tony (1990): *Local Government in Britain*. London, Penguin Books.
- Cawson, Aalan – Saunders, Peter (1983): Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle. In King, Rogers (ed.): *Capital and Politics*. London, Routledge and Kegan Paul.
- Castells, Manuel (2006): *Az identitás hatalma. Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra*. II. kötet, Budapest, Gondolat-Infonia.
- Coleman, James S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge and London. Belknap Press of Harvard University Press.
- Cook, Karen S. – Rice, Eric R. W. – Gerbasi, Alexandra (2005): Bizalmi hálózatok kialakulása bizonytalan időkben: az átmeneti gazdaságok esete a szociálpszichológiai kutatások tükrében. In Kornai János–Bo Rothstein–Susan Rose-Ackerman (szerk.): *Tisztesség és bizalom a poszt szocialista átmenet fényében – A társadalmi bizalom megteremtése a poszt szocialista átmenet időszakában*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 207–226. old.

- Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária – Barna Ildikó (2005): Sikervakság: szociálpszichológiai akadályok a piacgazdasághoz vezető úton Kelet-Európában. In Kornai János – Bo Rothstein – Susan Rose-Ackerman (szerk.): *Tisztesség és bizalom a poszt szocialista átmenet fényében – A társadalmi bizalom megteremtése a poszt szocialista átmenet időszakában*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 227–256. old.
- Csizér Kata (2000): A rendszerváltás megítélése három visegrádi országban. In Kolosi Tamás – Tóth I. György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport 2000*. Budapest, Társi, 549–571. old.
- Csizmadia Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest Akadémia Kiadó.
- Dearlove, John (1979): *The Reorganisation of British Local Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Dreschler, Wolfgang – Kattel, Rainer (2009): Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! – *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1. 2008–2009. 2. 95–101. old.
- Duncan, Simon – Goodwin, Mark (1982): The Local State and Restructuring Social Relations: Theory and Practice. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6. 157–186. old.
- Duncan, Simon – Goodwin, Mark (1985): The Local State and Local Economic Policy: Why the Fuss? *Policy and Politics*, vol. 3, no. 3. 227–253. old.
- Dunleavy, Patrick (1980): *Urban Political Analysis*. London, Macmillan.
- Dunleavy, Patrick (1981): *The Politics of Mass Housing in Britain, 1945–1975*. Oxford, Clarendon Press.
- Dunleavy, Patrick – O' Leary, Brendan (1987): *Theories of the State*. London, Macmillan.
- Egedy Gergely (2007): *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. Budapest, HVG-ORAC.

- Eötvös József (1981) [1851]: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. Budapest, Magyar Helikon Kiadó.
- Erikson, Erik. H. (2002): *Gyermekek és társadalom*. Budapest, Osiris.
- Finta István (2004): A helyi-területi szintű közigazgatási szervezetek gazdaságirányítási, támogatás-fejlesztési funkcióinak jogszabályi háttere. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Versenyképesség és igazgatás (tanulmányok a regionális versenyképesség igazgatási feltételeiről)*. Pécs: MTA RKK. 35–56. old.
- Füzér Katalin (2013): The project class: making and breaking social capital in urban and rural development. *Szociális Szemle*, 1–2. 28–34. old. Elérhetőség: http://szociologia.btk.pte.hu/sites/default/files/attached_files/szsz2013_28-34.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 10.)
- Füzér Katalin (2017): *A projektessé várt város. Részvételi városfejlesztés az ezredforduló Pécsén*. Pécs, IDResearch Kft./Publicon Kiadó.
- Gabriel A. Almond – G. Bingham Powell, Jr. – Kaare Strom – Russel J. Danton (2006): Összehasonlító politológia. Budapest, Osiris Kiadó.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2007): A „jókormányzás” kétértelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei, *Nemzeti Érték* 3. 76–94. old.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2009): *(V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Grünwald Béla (1988) [1874]: Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség In Lőrincz Lajos (szerk.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 65–89. old.
- Hajdú Zoltán (1994): A magyar megyerendszer történeti, területi fejlődésének sajátosságai. In Agg Zoltán – Pélné Kovács Ilona (szerk.): *A rendszerváltás és a megyék*. Veszprém, Comitatus. 7–29. old.
- Hajnal György (2001): Hopes and reality: The First Decade of Hungarian Local Government System in the Eyes of Public. In Swianiewicz, Pawel (ed): *Public*

- lic perception of local government. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest, Open Society Institute. 115–167. old.
- Henney, Alex (1984): *Inside Local Government: A Case for Radical Reform*. London, Sinclair Browne.
- Hesse, Joachim Jens – Sharpe, Laurence J. (1991): Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. In Hesse, Joachim Jens (ed): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. 603–621. old.
- Horváth M. Tamás (1996): *Pártok a helyi hatalomban*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó*.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2014): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 2. 121–147. old.
- Hunt, Margo Carol – Chandler, James A. 1993: France. In: Chandler, James A. (ed.): *Local Government in Liberal Democracies. An Introductory Survey*. London, Routledge. 53–71. old.
- Jenei György – Kuti Éva (2010): *A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő nonprofit szervezetek problémái*. TÁMOP-4.2.1.B-09/1/KMR-2010-0005 projektje. Budapest, Corvinus Egyetem.
- Johnson, David B. (1999): *Közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris.
- Jones, Bernard (1993): Sweden. In Chandler, James A. (ed.): *Local Government in Liberal Democracies. An Introductory Survey*. London, Routledge. 118–137. old.

Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkülöttek. Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest, Századvég.

Kákai László (2007): Civil szervezetek a helyi és területi közszolgáltatások ellátásában. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a Főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest, MKI. 161–210. old.

Kákai László (2009): *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Pécs, Publikon Kiadó.

Kákai László (2011): Helyi és területi politika, választási modellek és Megoldások In Pálné Kovács Ilona – Tuka Ágnes – Schmidt Andrea – Vadál Ildikó – Kákai László (szerk.): *Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE BTK, Politikai Tanulmányok Tanszéke, (7. fejezet). Elérhetőség: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch07.html (utolsó letöltés: 2018. október 14.)

Kákai László (2013): Civil szervezetek nemzetgazdasági szerepe, társadalmi hasznossága, az önkéntesség. E-learning tananyag A továbbképzési program az Emberi Erőforrások Minisztériuma „Civil szervezetek megújuló működési környezete” kiemelt projekt (ÁROP-1.1.18-2012-2012-0002) keretében került kialakításra. Budapest, 1–69. old. Elérhetőség: <http://www.civil.info.hu/documents/10179/992355e8-961b-4ec9-8d13-bdeb6daf5529> (utolsó letöltés: 2018. október 14.) Egyedi azonosító: PN-0050-1312-MS

Kákai László–Sebestény István (2012): A nonprofit szektor súlya és a gazdasági válság hatása Magyarországon. *Civil Szemle*, 3.137–157. old.

Kákai László (2013): Önkormányzat és lakosság viszonya, avagy bizalom vagy bizalmatlanság: In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közigazgatás és az emberek*. Pécs: Pécsi Közigazgatás-Tudományi Közlemények 5. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 153–170. old.

Kákai László (2015): Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In Körösi András (szerk.): *Magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet. 203–229. old.

Kern Tamás – Koller Inez (2009): Régióidentitás a Dél-Dunántúlon a megyei napilapok tükrében. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A politika új színtere a régió*. Pécs-Budapest, Századvég.

Kinyik Margit – Vitál Atila (2005): Közfeladatok ellátása a nonprofit szektorban. *Civil Szemle*, 2. 90–105. old.

Kinyik Margit (2008): Közfeladat-átvállalás gyakorlata Skóciában. *Civil Szemle*, 4. 119–142. old.

Kinyik Margit (2009): A nonprofit szervezetek, mint szolgáltatók jellemzői Magyarországon. *Civil Szemle*, 1-2. 95–111. old.

Kovács Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektessitése és a projektosztály. *Szociológiai Szemle*, 3–4. 214–222. old.

Kovács Imre (2008): Önkormányzati hatalom, projektessítés és az új kormányzás. In Bódi Ferenc (szerk.), *A területfejlesztés új útjai az EU-ban*. Budapest, MTA PTL. 113–128. old.

Kukorelli István (1993): *Alkotmánytan*. Budapest, Századvég.

Kuti Éva (2003): *Kinek a pénze? Kinek a döntése?* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.

Le Galés, Patrick (2011): Policy instruments and governance. In Bevir, Mark (ed.): *The Sage Handbook of Governance*. London, Sage, 2011. 142–159. old.

Leemans, Arne F. (1970): *Changes Patterns of Local Government*. The Hague, International Union of Local Authorities.

Lőrincz Lajos (szerk.) (1988): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- Magyar Értelmező Kéziszótár (2003): Budapest, Akadémiai kiadó.
- Magyary Zoltán (1988) [1937]: A közigazgatás és közönség. In Lőrincz Lajos (szerk.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 288–299. old.
- Marelyn Kiss József – Kabai Imre – Dénes Attila (2001): Önkormányzati rendszer és demokratikus deficit. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai évkönyve 2001*. Budapest, Demokráciakutatók Magyar Központja Alapítvány. 348–399. old.
- Mezei Cecília (2006): *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében*. Doktori Értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Elérhetőség: http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic_ertekezes.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 12.)
- Mezei Cecília (szerk.) (2014): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. Pécs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Intézete. arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/17_finanszirozasi.pdf (utolsó letöltés: 2018. július 2.)
- Mény, Yves (1987): France In Page, Edward C. – Goldsmith, Michael J. (ed.): *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London, SAGE Publications. 88–105. old.
- Mény, Yves (1993): *Le Système Politique François* 2e édition. Paris, Montchrestin, pp. 123–136.
- Mocsáry Lajos (1988) [1890]: Az állami Közigazgatás. In Lőrincz Lajos (szerk.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 24–59. old.
- Nagy Renáta – Sebestény István (2012): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2010*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

- Nagy Gábor Dániel (2011): Területi identitás és kötődés Magyarország különböző területi szintjein. Tankönyvtár. Elérhetőség: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_11_politika_6/ch13.html (utolsó letöltés: 2015. szeptember 17.)
- Nárai Márta (2009): Gondolatok a regionális identitásról – Identitáselemek a Nyugat-dunántúli régióban. *Tér és Társadalom*, 4. Elérhetőség: <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/viewFile/1280/2556> (utolsó letöltés: 2015. szeptember 17.)
- Niskanen, William (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. New York, Aldine-Atheron.
- Niskanen, William (1973): *Bureaucracy: Servant or Master?* London, Institute for Economic Affairs.
- Osborne, Stephen P. (ed.) (2010): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon, Routledge.
- Orbe, Mark–Camara, Sakile K. (2010): Defining discrimination across cultural groups: Exploring the [un-]coordinated management of meaning. *International Journal of Intercultural Relations*, 3. 283–293. old.
- Oates, Wallace E. (2005): Toward a second-generations theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, Vol. 12. 349–373. old.
- Page, Edward C. – Goldsmith, Michael J. (1987): Centre and Locality: Functions, Access and Discretion. In Page, Edward C. – Goldsmith, Michael J. (ed.): *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London, SAGE Publications. 1–12. old.
- Pálné Kovács Ilona (1990): *Helyi politika*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona (2019): Bizalom és helyi kormányzás. *Politikatudományi Szemle* (megjelenés alatt).

- Palkó Katalin (2011): Az identitás területi dimenziói a politika tükrében. Doktori értekezés. Elérhetőség: http://ktk.pte.hu/sites/ktk.pte.hu/files/mellekletek/2014/05/Palko_Katalin_disszertacio.pdf (utolsó letöltés: 2018. július 10.)
- Peters, Guy B. – Pierre, Jon (eds.) (2006): *Handbook of Public Policy*. London, Sage.
- Pirie, Madsen (1981): *Economy and Local Government*. In: Butler, Eamonn – Pirie, Madsen (ed.): *Economy and Local Government*. London, Adam Smith Institute.
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. – Leonardi, Robert – Nanetti, Rafaella (1993): *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Roóz József – Heidrich Balázs (2013): Vállalati gazdaságtan és menedzsment alapjai. 4.2.1. fejezet. Elérhetőség: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_c1_1054_1055_1057_vallalatigazdtsan_scom/4_2_1_abraham_maslow_szukseglethierarchia_elmelete_XV-lxSjTG3FzXfuFY.html (utolsó letöltés: 2018. október 15.)
- Rothstein, Bo (2005): A társadalmi bizalom és a kormány tisztessége: az ok-okozati mechanizmus. In Kornai János – Bo Rothstein – Susan Rose-Ackerman (szerk.): *Tisztesség és bizalom a poszt szocialista átmenet fényében – A társadalmi bizalom megteremtése a poszt szocialista átmenet időszakában*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 33–49. old.
- Salamon, Lester (1991): A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban. In Kuti Éva – Marchall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport. 57–71. old.

- Sartori, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Saunders, Peter (1980): *Urban Politics: A Sociological Interpretation*. Penguin, Harmondsworth.
- Sebestény István (1998): *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 1996*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- Sebestény István (2002): *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 2000*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- Sebestény István (2015): *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- Seltzer, Michael (2014): Space, Trust and Voice in Therapeutic Communities and Family Therapy. In B. Erdős Márta – Márk Mónika (szerk.): *Felépülő közösségek*. Pécs, Pro Pannonia. 25–39. old.
- Skrabski Árpád (2008): A társadalmi tőke változásai Magyarországon az átalakulás időszakában. In Kopp Mária (szerk.): *Magyar lelkiállapot 2008. Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban*. Budapest, Semmelweis Kiadó, 121–130. old.
- Smith, Gordon (1989): *Politics in Western Europe: A Comparative Analysis*. Fifth ed. Aldershot, Gower.
- Somlyódy Péter (2018): Városok szerepe a területi kormányzásban. (KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, "A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés" című kiemelt projekt keretében, az Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18. Operatív Kutatási Terv „Modernizációs” alprogramja.)
- Stoker, Gerry (1991): Introduction: Trends in European Local Government in Britain. In Batley, Richard-Stoker, Gerry (ed.): *Local Government in Europe*. London, Macmillan. 1–19. old.

- Swinburn, Gwen – Goga, Soraya – Murphy, Fergus (2004): A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve. London – Washington, D.C., Bertelsmann Stiftung – The World Bank. Elérhetőség: <https://siteresources.worldbank.org/INT-LED/552648-1107469268231/20342500/led-primer-hu.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 20.)
- Szalai Ákos (2002): Fiskális Föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 5. 424–440. old.
- Szabó Gábor (2010): *Szétszakadó világunk. A globalizáció emberjogi kockázata*. Pécs, Publikon. Elérhetőség: <http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/szabogaborphd.pdf> pp. 26. (utolsó letöltés: 2015. szeptember 13.)
- Sztanó László (2014): *Taljánok, olaszok, digók. A nemzeti sztereotípiák fogságában*. Budapest, Corvina.
- Tamás Veronika (2009): A polgármesterek kormányzati stílusa Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 3. 132–154. old. Elérhetőség: http://www.politudzemle.hu/szamok/2009_3szam/tamas-2009-3.pdf Letöltés dátuma: 2018. október 20.)
- Tarling, Nigel (1998): Gondolatok az Európai Közösség Bizottságának Közleményéről. Egy angol nézőpont. In Kuti Éva – Králik Miklós (szerk.): *Az Európai közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában*. Budapest, Európa Ház. 2–4. old.
- Tállai András (2014): Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás 2014 – Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia. Előadás. (Budapest, 2014. január 16.).
- Tiebout, Charles M (1956): A pure theory of fiscal decentralization. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64. 416–424. old.
- Torma András (2002): Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik. *Magyar Közigazgatás*, 9. 513–521. old.

- Uslaner, Eric M. (2002): *The Moral Foundation of Trust*. New York, Cambridge University Press.
- Utasi Ágnes (2006): Társadalmi tőke és bizalom I-II. *Kritika*, 6. 6-9.; 7–8. old.
- Várnagy Réka – Dobos Gábor (2011): Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben. *Pro Publico Bono*, 1. (különszám) 130–146. old.
- Wehling, Hans Georg (2000): Az önkormányzatiság német tapasztalatai. In Veregély Imre (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 58–65. old.
- Vígvári András (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 7-8. 709–730. old.
- Vígvári András (2002): *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Weisbrod, Burton (1991): A háromszektoros gazdaságban működő öntevékeny szektor egy elmélete felé. In Kuti Éva – Marchall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport. 15–29. old.
- Woolcock, Michael (2000): The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. Human Resources Development Canada and the OECD, International Symposium. The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being, March 19–21, 2000. Quebec City, Canada.

EGYÉB FORRÁSOK (WEBHELYEK ÚJSÁGCIKKEK, KÖZLEMÉNYEK):

- Az olasz Alkotmány. Elérhetőség: https://www.senato.it/documenti/repositorio/istituzione/costituzione_inglese.pdf (utolsó letöltés: 2015. szeptember 17.)

Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai kiadó, Budapest, 2003. 553. old.

A helyi gazdaság- és vállalkozásfejlesztés. Elérhetőség: http://www.rgvi.gtk.szie.hu/system/files/upload/course_material/gyak_a_helyi_gazdasagfejlesztis_ismervei_jelentosege.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 24.)

Paktum Kisokos a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló TOP-5.1.1-15 Megyei szintű foglalkoztatási megállapodások, foglalkoztatási-gazdaságfejlesztési együttműködések, TOP-5.1.2-15 Helyi foglalkoztatási együttműködések, TOP-6.8.2-15 Helyi foglalkoztatási együttműködések a megyei jogú város területén és várostérségében elnevezésű munkaerőpiaci programokhoz. (Pénzügyminisztérium által szerkesztett kiadvány). Elérhetőség: https://nfsz.munka.hu/Lapok/programok/top/dokumentumok_top/content/praktikum_kisokos_18_1.pdf (utolsó letöltés: 2018.10.13.)

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége javaslatai a Magyar Falvak Program kialakításához. egov.hu. Elérhetőség: <https://hirlevel.egov.hu/2018/09/30/a-telepulesi-onkormanyzatok-oroszagos-szovetsege-toosz-javaslatai-a-magyar-falvak-program-kialakitasahoz/> (utolsó letöltés: 2018. október 13.)

Miről szól a Modern Városok Program? [Deloitte.com](http://deloitte.com). Elérhetőség: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/hu/Documents/public-sector/hu-corporate-kozosen-epített-jovo-modern-varosok.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 17.)

HIVATKOZOTT DOKUMENTUMOK

A komplex programmal fejlesztendő járások jellemzői (KSH, 2016). Elérhetőség: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kompjar14.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

15/2018. (II. 13.) Korm. rendelet a szabad vállalkozási zónák létrehozásának és működésének, valamint a kedvezmények igénybevételének szabályairól szóló 27/2013. (II. 12.) Korm. rendelet módosításáról. Magyar Közlöny 2018/18. szám (2018. február 13.). Elérhetőség: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18018.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 15.)

290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról. Magyar Közlöny 2015/56. szám (2015. április 23.). Elérhetőség: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15056.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről. Magyar Közlöny 2012/148. szám (2012. november 8.). Elérhetőség: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12148.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 21.)

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. Magyar Közlöny 2011/161. szám (2011. december 28.). Elérhetőség: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK11161.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 22.)

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KIADVÁNYA



Kiadó:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert dékán
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

Olvasószerkesztő:

Kiss Eszter

ISBN 978-963-498-251-7

A helyi önkormányzatok kialakulása és működése Európában szorosan összefügg az államok és kormányok fejlődésével, illetve új, demokratikus megoldások alkalmazásával. A kormányzati szintek közül a helyi önkormányzat áll a legközelebb a polgárokhoz, ezáltal jelentős szerepet játszik a helyi közszolgáltatások biztosításában, a lakosság érdekeinek és véleményeinek képviselésében. Lehetőséget ad a politikai részvételre, a helyi döntések befolyásolására és a különböző vélemények kifejezésére, ami kulcsszerepet játszik a modern demokratikus politikai rendszerekben.

Jelen kötet elsősorban azokat a területeket érinti, melyek kapcsolatba hozhatók az önkormányzatok „puha” mégis a helyi életviszonyokra rendkívül befolyással bíró határterületeivel. Ennek a viszonyrendszernek a fókuszában ugyanakkor nem elsődlegesen a jogi, pénzügyi és hivatalos/intézményi oldalát kívánja elemezni, hanem kicsit megfordítva, mintegy „bottom-up” módon közelít a fenti kérdéskörökhöz. A szabályozórendszert csak érintőlegesen, mintegy keretként kívánja használni, amelybe a bemutatott eredményeket próbálja „beleilleszteni” és értelmezni.

